

CLASSIFICATION DES DÉPENSES PUBLIQUES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le samedi 4 février 1922

PAR

M. A. POSE

Président : M. JÈZE.

Suffragants } MM. RIST.
GERMAIN MARTIN.



PARIS
IMPRIMERIE COGERY & HERVÉ
17, RUE DE MAISTRE, 17

—
1922

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

CLASSIFICATION

DES

DÉPENSES PUBLIQUES

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le samedi 4 février 1922

PAR

M. A POSE

Président : M. JÈZE.

Suffragants { MM. RIST.
GERMAIN MARTIN.



PARIS
IMPRIMERIE COGERY & HERVÉ
47, RUE DE MAÎSTRÉ, 47

1922



La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les Thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

INTRODUCTION

En dépit de charges fiscales extrêmement lourdes, d'une dette qui va toujours croissant, d'un vaincu qui se dérobe et d'alliés qui semblent se désintéresser de ses réclamations les plus justes, la France, bien que saisie d'une légitime inquiétude, ne se laisse cependant pas aller au désespoir. Elle reste le pays dont la calme et froide résolution a fait l'admiration pendant la guerre et, pas plus qu'autrefois, elle ne perd pas la tête devant le danger; bien au contraire, avec ce bon sens qui est une de ses caractéristiques, elle voit très clairement quels sont les remèdes appropriés à sa situation, elle ne cesse de les signaler à ses gouvernants, demandant d'eux, en même temps qu'un politique extérieure ferme qui fasse payer au vaincu ce qu'il nous doit, de profondes réformes intérieures susceptibles de réduire au minimum les frais d'entretien de la lourde machine qu'est l'Etat. A juste titre, notre peuple pense que le temps n'est plus où nous pouvions nous permettre plusieurs causes de coulage sans danger grave pour nous. Nous ne sommes plus riches et, pauvres, il nous faut agir comme tels. C'est pourquoi l'opinion publique se rend bien compte de la nécessité où la France se trouve de faire des économies; elle sait que cette question est vitale pour notre pays et que, si nous voulons rester un grand peuple, il nous faut introduire dans la gestion de nos affaires publiques cette

épargne que les Français ont depuis longtemps adoptée dans la gestion de leurs biens propres. Quelles sont les méthodes à appliquer pour cela, les réformes à réaliser pour arriver à ce but, notre peuple ne les connaît pas et il ne peut les connaître car ces questions demandent pour être résolues une connaissance profonde des divers organes de l'Etat.

C'est aux spécialistes de ces sujets et au Parlement qu'incombe le soin de faire le nécessaire pour réaliser les désirs du pays et c'est à eux que la France s'en remet pour dresser le plan des réformes propres à répondre aux vœux de la nation. Aussi voyons-nous tous ceux qui ont quelque compétence dans cet ordre d'idée s'attacher à la besogne que le pays attend d'eux; nombreux sont les plans de réforme qui se font jour. Les uns préconisent la décentralisation, d'autres seulement la déconcentration, d'autres l'industrialisation des services publics, etc..., etc... Mais, pour divers que soient les projets présentés, nous remarquons, si nous les examinons un peu plus près, qu'ils ont à peu près tous ce caractère commun de n'envisager que des refontes totales. La plupart tiennent pour négligeables certaines réformes de détail dont la réalisation aurait cependant les conséquences les plus heureuses sur les finances du pays et qui, en outre, ont pour elles cet énorme avantage d'être immédiatement réalisables, l'accord s'étant établi depuis longtemps entre ceux qui les ont étudiées pour les préconiser.

Il semble donc qu'un mode de procéder logique serait de réaliser immédiatement ces réformes que tout le monde s'accorde à proposer et de continuer à étudier, jusqu'à ce que l'on ait trouvé la formule qui ralliera la majorité, ces plans de refonte générale qui, jusqu'ici, ont été à peu près les seuls abordés.

Cette façon d'agir aurait en outre ce double avantage d'introduire immédiatement d'utiles réformes dans notre budget et de donner au pays la sensation que l'on travaille à réaliser ses vœux.

Parmi ces questions de détail qui mériteraient de retenir davantage l'attention des réformateurs, il en est une qui nous

a paru particulièrement intéressante. C'est celle de la classification des dépenses publiques. Cette question que M. le Député MARIN avait soulevée avec une grande énergie et une grande compétence, semble être tombée dans l'oubli juste au moment où il serait le plus urgent de la résoudre. Pour signaler son importance, nous croyons utile de la reprendre dans son ensemble et de montrer combien il serait nécessaire de voir le Parlement s'en saisir à nouveau.

Notre étude sera divisée en 4 chapitres :

Dans le chapitre 1^{er}, nous délimiterons le sujet et nous chercherons les principes généraux à adopter pour établir une classification rationnelle des dépenses publiques.

Dans le chapitre II, nous étudierons cette classification dans le budget français. Ce chapitre sera divisé en 4 paragraphes :

§ 1^{er}. — La classification des dépenses publiques dans le budget français;

§ 2. — Critique de cette classification;

§ 3. — Conséquences de cette classification;

§ 4. — Tentatives faites en vue de réformer cette classification.

Dans le chapitre III, nous étudierons la classification des dépenses publiques dans les principaux états étrangers en consacrant un paragraphe à chacun des pays envisagés.

Enfin, dans un IV^e et dernier chapitre, nous essaierons de mettre sur pied une classification logique des dépenses publiques en France.

CHAPITRE PREMIER

POSITION ET DÉLIMITATION DU SUJET

Que faut-il entendre exactement par une classification des dépenses publiques? Telle est la première question que l'on doit se poser en abordant ce sujet. En y réfléchissant bien, nous voyons que classer les dépenses publiques c'est les diviser en un certain nombre de groupements réunissant chacun les dépenses ayant un caractère commun, caractère commun variable suivant le but en vue duquel la classification a été établie. De cette définition, il ressort immédiatement que ce qui importe par dessus tout dans l'établissement d'une classification des dépenses publiques, c'est le but visé. Selon ce que l'on attend de cette classification, il y aura intérêt à grouper les dépenses de l'État suivant tel ou tel de leurs caractères communs et ce n'est qu'après avoir dégagé très nettement les résultats à atteindre qu'une classification satisfaisante des dépenses publiques pourra être dressée. La première question que nous avons donc à nous poser est celle-ci : « Pourquoi chercher à établir une classification des dépenses publiques? » A cette question préliminaire nous répondrons qu'à notre avis — nous montrerons plus loin qu'une telle opinion n'est pas sans fondement — une classification rationnelle des dépenses de l'État aurait cette conséquence heureuse d'introduire dans le budget une clarté qui, en ce moment, y fait complètement défaut. Faire ressortir le coût exact des services publics, indiquer très nettement les divers objets

auxquels s'appliquent les crédits votés. permettre de découvrir immédiatement le crédit imputé à telle ou à telle dépense, rendre plus aisé le contrôle du Parlement et rendre possible celui de la nation, tels sont les résultats que nous attendons d'une bonne classification des dépenses de l'Etat.

C'est donc en vue de ce but qu'il nous faut chercher le caractère commun suivant lequel nous grouperons les dépenses publiques. Pour peu que l'on y réfléchisse on s'aperçoit que, seule pourra nous donner satisfaction, une classification où les dépenses seront groupées suivant l'objet en vue duquel elles sont effectuées. Cette méthode de groupement nous permettra, en effet, de réunir d'abord toutes les dépenses ayant trait à un même ordre d'idées, puis, en descendant graduellement du général au particulier, celles relatives à une même fonction de l'Etat, celles afférentes à un même service, etc..., etc... En outre, une classification faite de la sorte nous permettra de nous rendre compte très rapidement de l'importance des débours faits par l'Etat dans tel ou tel but. Enfin, les dépenses étant disposées suivant cet ordre logique, il nous sera possible de trouver presque instantanément dans le budget tel ou tel chapitre qui nous intéresse plus particulièrement. En résumé une classification des dépenses publiques faite suivant cette méthode sera une classification logique et nous permettra d'atteindre notre but. Elle sera précieuse au point de vue de la gestion des finances du pays parce qu'elle fera ressortir immédiatement ce qui importe le plus au Parlement et à la nation : le coût de la mise en œuvre de telle ou telle attribution de l'Etat. Les chambres seront de la sorte à même de juger s'il n'y aurait pas intérêt à modifier le mode de gestion de tel ou tel service public, soit en en déchargeant l'Etat, soit en adoptant des méthodes susceptibles de rendre cette gestion moins onéreuse.

Ainsi, seule une classification des dépenses publiques suivant leur objet peut nous donner pleine et entière satisfaction parce que seule elle est à la fois logique et riche en renseignements précieux. Cependant, nous verrons, en examinant les budgets des principaux Etats du monde que seul un

de ces Etats, l'Angleterre, a dégagé le principe d'une telle classification. Et encore, même dans ce pays, ce principe n'est-il pas appliqué dans toute sa rigueur. Donc, nulle part, nous ne trouvons une classification pleinement logique. Sans doute l'histoire peut-elle expliquer les classifications actuellement existantes, mais il semble que les habitudes les plus invétérées devraient être abandonnées quand la logique et l'intérêt public l'ordonnent car ce n'est pas seulement une faute de logique c'est, aussi nous allons le voir, une grave atteinte à la bonne gestion des finances de l'Etat, que l'on commet en maintenant le désordre dans le budget national.

CHAPITRE II

LA CLASSIFICATION DES DÉPENSES PUBLIQUES

DANS LE BUDGET FRANÇAIS

§ 1^{er}. — *Exposé de la classification des dépenses publiques dans le budget français.*

Si l'on examine l'état A du projet de loi portant fixation du budget général de l'exercice 1921 il semble à première vue que les dépenses loin d'y être inscrites les unes à la suite des autres, sans aucun ordre logique, y fassent au contraire l'objet d'un classement très rigoureux. Elles sont tout d'abord divisées en deux groupes :

les dépenses ordinaires et les dépenses extraordinaires. Chacun de ces groupes fait l'objet d'un titre spécial.

Sont considérés comme ordinaires les dépenses se représentant périodiquement chaque année; on place au contraire parmi les dépenses extraordinaires celles qui, loin de se répéter tous les ans, dépendent de causes occasionnelles et s'effectuent suivant les besoins.

Les dépenses ordinaires comme les dépenses extraordinaires sont elles-mêmes divisées en 5 parties :

Dettes publiques; Pouvoirs publics; Services généraux des Ministères; Frais de Régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics; Remboursements, restitutions et non valeurs.

Cette division en 5 parties n'est pas observée dans tous les Ministères. Seul, celui des Finances la comporte en entier parce qu'il est seul à avoir dans ses attributions tous les ordres de dépenses susceptibles d'être groupés sous ces cinq rubriques. Quant aux autres Ministères ils ne comportent de ces cinq parties que celles relatives aux dépenses entrant dans

leurs attributions. C'est ainsi que les « Services Généraux des Ministères » se retrouvent partout. Par contre la « Dette Publique » et les « Pouvoirs Publics » sont la source de dépenses ressortissant uniquement au Ministère des Finances ; elles ne se rencontrent donc que dans celui-ci ; les « frais de Régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics » se retrouvent, outre les Finances où nous les avons déjà signalés, aux Affaires étrangères, à l'Agriculture et aux Travaux publics. Enfin, la rubrique « Remboursements, Restitutions et non-valeurs » peut être relevée dans quatre Ministères : Finances, Justice, Agriculture, Travaux Publics.

Il nous faut maintenant analyser le contenu de chacune de ces 5 parties. Notre analyse ne portera que sur les dépenses ordinaires, les dépenses extraordinaires ne présentant qu'un intérêt très passager et leur nombre, sinon leur chiffre, étant assez peu important.

Sous la rubrique « Dette Publique » sont groupées les dépenses afférentes au Service et à l'Amortissement de la Dette de l'Etat. Ces dépenses sont divisées en trois sections :

Dans la première section se trouvent les dépenses relatives à la dette consolidée.

Dans la deuxième section se trouvent les dépenses ayant trait à la dette remboursable à terme ou par annuité.

Dans la troisième section se trouvent les dépenses servant à faire le service de la dette viagère.

La seconde partie intitulée « Pouvoirs Publics » comprend : la dotation du Président de la République, ses frais de maison, de voyage, de déplacements et de représentation ; les dépenses administratives du Sénat et de la Chambre, ainsi que les indemnités des députés et des sénateurs.

Les « Services Généraux des Ministères » comprennent : toutes les dépenses faites par l'Etat pour la gestion des services publics. Pour les Finances, le Commerce et l'Industrie, le Travail, l'Agriculture, les Pensions Primes et Allocations de Guerre, l'Hygiène, l'Assistance et la Prévoyance Sociales, les « Services Généraux des Ministères », dans le projet de budget pour l'exercice 1921, ne présentaient aucune subdivi-

sion. Pour ce qui a trait aux autres Ministères, nous y relevons, par contre, plusieurs sous-groupements :

A la Justice: 2 Sections:

Section 1: Services Judiciaires.

Section 2: Services Pénitentiaires.

Aux Affaires Etrangères: 4 Sections:

Section 1: Dépenses Administratives du Ministère des Affaires Etrangères.

Section 2: Dépenses pour les OEuvres Françaises à l'Etranger.

Section 3: Dépenses internationales et Dépenses résultant du Traité de Paix.

Section 4: Dépenses d'ordre et diverses.

A l'Intérieur: 5 Sections:

Section 1: Services administratifs généraux.

Section 2: Journaux officiels.

Section 3: Administration départementale et communale.

Section 4: Sûreté générale.

Section 5: Dépenses diverses.

Au Ministère de la Guerre. — Cette troisième partie fait l'objet d'une division plus détaillée, tout d'abord nous y relevons 3 Sections :

Section 1: Troupes métropolitaines.

Section 2: Troupes coloniales.

Section 3: Constructions et matériels neufs.

Puis nous voyons que la première Section fait elle-même l'objet de 3 sous-groupements:

a) Intérieur.

b) Algérie et Tunisie.

c) Divers.

Par contre les deux autres Sections ne comportent aucune subdivision.

A la Marine, les Services généraux du Ministère sont divisés en 3 Sections :

Section 1: Frais généraux d'Administration et entretien de la Marine militaire.

Section 2: Travaux neufs et approvisionnements de Guerre.

Section 3: Dépenses d'ordre d'exercices clos et d'exercices périmés.

A l'Instruction Publique: 3 Sections:

Section 1: Instruction Publique.

Section 2: Beaux-Arts.

Section 3: Enseignement technique.

La Première Section (Instruction Publique) se subdivise elle-même en 6 Sous-Sections, savoir :

a) Administration centrale et Services généraux.

b) Archives:

c) Enseignement supérieur et grands Etablissements scientifiques.

d) Enseignement secondaire.

e) Enseignement primaire.

f) Dépenses communes aux divers Services.

Aux Colonies: 4 Sections:

Section 1: Dépenses civiles.

Section 2: Dépenses militaires.

Section 3: Services pénitentiaires.

Section 4: Dépenses des exercices clos et périmés.

La première Section fait elle-même l'objet de 2 subdivisions:

a) Dépenses d'intérêt commun.

b) Subventions temporaires aux budgets locaux et à divers chemins de fer coloniaux.

Nous arrivons enfin au Ministère des Travaux Publics qui, pour les Services généraux du Ministère, présente de nombreuses subdivisions. Tout d'abord nous y trouvons 4 Sections :

Section 1: Travaux Publics.

Section 2: Postes et Télégraphes.

Section 3: Ports, Marine marchande et Pêche.

Section 4: Aéronautique et Transports aériens.

La première Section est elle-même divisée en 6 paragraphes :

- a) Ministre et Sous-Secrétaire d'Etat, Cabinets du Ministre et du Sous-Secrétaire d'Etat, Frais de personnel, Frais généraux.
- c) Navigation, Travaux.
- b) Voirie routière; Travaux.
- d) Chemins de fer, Subventions. Travaux.
- e) Forces hydrauliques et distribution d'énergie électrique.
- f) Mines.

Les deuxième, troisième et quatrième Sections ne présentent par contre aucune subdivision. Tels sont les sous-groupements dont la 3^e partie fait l'objet dans les divers ministères. Répétons que ces subdivisions sont celles qui sont indiquées dans le projet de loi portant fixation du Budget général pour l'exercice 1921. Cette remarque a son utilité parce qu'il arrive souvent que ces subdivisions varient d'une année à l'autre.

Dans la 4^e partie se trouvent les « Frais de Régie, de perception et d'exploitation des impôts et revenus publics ». Ces dépenses sont nécessitées par le recouvrement des recettes de l'Etat.

Enfin la 5^e partie (Remboursements Restitutions et non-valeurs) comprend les restitutions de sommes indûment perçues, les remboursements à l'exportation de certaines conserves des droits de consommation perçus sur le sel employé pour les faire, la répartition du produit d'amendes, de saisies, de confiscations, etc.

§ 2. — Critique de cette classification.

Telle est exposée dans tous ses détails la classification des dépenses dans le budget français. Que faut-il en penser? Pour peu qu'on la regarde de près, on y relève deux vices graves: Elle est à la fois illogique et insuffisante.

Elle est illogique tant dans ses cadres généraux que dans ses subdivisions.

Dans ses cadres généraux, car, en bonne logique, il n'est pas plus possible d'admettre la distinction des dépenses publiques en ordinaires et extraordinaires que la classification de ces mêmes dépenses suivant les Ministères.

Comme le fait très justement remarquer en effet M. le Professeur Jèze, dans son « Cours de Science des Finances et de Législation financière française » (1^{er} volume, page 93) :
« Si au lieu d'avoir comme période budgétaire l'année de 12
« mois, on avait une période de 10 ans ou de 20 ans, un
« grand nombre de dépenses que l'on qualifie d'extraordi-
« naires, avec le critérium de publicité annuelle, seraient des
« dépenses ordinaires, attendu qu'elles se reproduisent tous
« les 10 ans ou tous les 20 ans. C'est seulement parce qu'il
« n'est pas pratique de dresser des budgets pour plusieurs
« années que ces dépenses apparaissent à première vue
« comme extraordinaires. En réalité elles sont ordinaires.....
« Même pour les dépenses de construction de routes, de
« chemins de fer, de canaux, de ports, de forteresses d'éco-
« les, de réfection d'un cadastre, etc., il convient d'obser-
« ver que le devoir d'une génération n'est pas seulement
« d'entretenir l'outillage national constitué par les généra-
« tions précédentes; elle est tenue de développer cet outillage.
« et, par conséquent, les dépenses de cette catégorie sont,
« non pas des dépenses extraordinaires, mais des dépenses
« ordinaires, normales. »

Quant à la classification des dépenses suivant les Ministères, elle est également illogique et pour plusieurs raisons: Tout d'abord la compétence des Ministères, le domaine de leurs attributions, loin d'être déterminés par la logique, varient selon les nécessités de la politique. Suivant la personnalité de tel ou tel Ministre, l'importance du parti auquel il appartient l'on augmentera ou l'on diminuera ses attributions. En outre, même pour certains Services qui restent traditionnellement rattachés à un même Ministère, on ne trouve souvent pas de raison qui, au point de vue logique, soit valable pour expliquer ce rattachement. Quelques exemples le montreront sans peine: La Gendarmerie est

depuis longtemps reliée au Ministère de la Guerre. Or, ne serait-il pas plus logique de la faire dépendre du Ministère de l'Intérieur ou de celui de la Justice? De même pourquoi trouvons-nous des Services pénitentiaires à la fois aux Ministères de la Justice et des Colonies, alors qu'il serait rationnel de voir tous les Services pénitentiaires rattachés au Ministère de la Justice? Ces exemples pris au hasard et qui pourraient être multipliés à loisir suffisent à prouver qu'il est impossible, en classant les dépenses suivant les Ministères qui les effectuent, d'établir une classification logique des dépenses de l'Etat. Puisqu'il arrive souvent que plusieurs Ministères s'occupent d'un même ordre d'activité, un groupement des dépenses suivant les Ministères sera incompatible avec un groupement des dépenses suivant leur objet.

Cette classification des dépenses de l'Etat suivant les Ministères présente un autre vice très grave. Si deux Administrations appartenant à deux Ministères différents s'occupent d'un même service et si l'on ne prend pas soin de réunir dans un même groupement leurs demandes de crédits, on peut être certain que bien des dépenses seront faites qui auraient été supprimées par le Parlement si cette réunion en un même groupement avait été effectuée. Ces Administrations, en effet, quoique s'occupant d'un même service (et l'on pourrait dire avec plus de justesse : précisément parce qu'elles s'occupent d'un même service) sont particulièrement jalouses de leur autonomie respective; aussi établissent-elles la liste de leurs besoins sans se soucier en quoi que ce soit de ce que l'Administration correspondante de l'autre Ministère demande de son côté. Il s'ensuit des doubles emplois, donc des gaspillages qui ne ressortent pas comme ils ressortiraient si l'on groupait toutes les dépenses afférentes à un même service sans se soucier de savoir à quel Ministère sont rattachées les diverses administrations qui l'assurent. Ainsi, ni le groupement des dépenses publiques suivant leur caractère ordinaire ou extraordinaire, ni leur groupement suivant les Ministères ne sauraient être tenus pour satisfaisants.

La classification des dépenses publiques françaises n'est pas seulement critiquable dans ses cadres généraux. elle l'est aussi dans ses divisions de détail. Tout d'abord un rapide examen du contenu de chacune des 5 parties: Dette publique, Pouvoirs publics, Services généraux des Ministères, Frais de Régie, de Perception et d'Exploitation des Impôts et Revenus publics, Remboursements, Restitutions et non-valeurs, nous montre que ces divisions sont loin de présenter le même caractère de généralité. Il apparaît clairement, en effet, que la rubrique « Services généraux des Ministères » est beaucoup plus large que les autres. Elle est tellement compréhensive qu'elle pourrait sans peine les englober toutes et rester seule. C'est ainsi qu'il serait très facile de placer les dépenses relatives à la Dette publique dans les « Services généraux du Ministère des Finances » et ce au même titre que les dépenses d'Assistance, par exemple, sont placées dans les « Services généraux du Ministère de l'Hygiène, de l'Assistance et de la Prévoyance sociales ». Dans les deux cas, il ne s'agit, en effet, que de services particuliers de chacun de ces deux Ministères, en sorte que, logiquement, on ne voit pas pourquoi, si l'on a pris la peine de grouper sous une rubrique spéciale les dépenses relatives à la dette, on n'en a pas fait de même pour les dépenses relatives à l'Assistance. Le même raisonnement pourrait être tenu pour les autres divisions de la classification en cinq parties et l'on verrait, comme nous l'avons affirmé, que toutes pourraient être englobées par les « Services généraux des Ministères ». En réalité, cette division en 5 parties donne une impression d'inachevé. Il semble qu'au premier abord l'on se soit résolu à grouper les dépenses d'après leur objet, mais que l'on se soit arrêté en route et mis tout ce qui restait à classer sous la rubrique « Services généraux des Ministères ».

Si nous pénétrons plus avant dans cette classification et si nous examinons les subdivisions auxquelles chacune de ces 5 parties a donné lieu, nous ne trouvons pas plus de logique. Bien au contraire, c'est la plus haute fantaisie qui a présidé à l'établissement de ces Sous-Sections. Dans le paragraphe

précédent nous avons vu combien ces subdivisions avaient été établies de façon arbitraire, alors que, cependant, il en est certaines que l'on devrait logiquement retrouver dans tous les Ministères puisque tous ont certaines dépenses de même ordre. Ces sous-groupements, qui, d'ailleurs, varient très souvent d'année en année, sont établis d'une façon si capricieuse que nous ne saurions leur accorder la moindre attention. Ainsi, tant dans ses cadres généraux que dans ses sous-groupements, la classification des dépenses publiques dans le budget français est absolument illogique.

Elle est également insuffisante. Beaucoup trop large, n'ayant pas un nombre de cadres suffisant pour empêcher l'Administration d'en agir à sa guise, elle n'a nullement pour effet d'introduire dans le budget de l'ordre et de la clarté. La simple lecture des chapitres composant l'un quelconqué des sous-groupements du budget le montre immédiatement. Au hasard, prenons la première page de l'état A du projet de budget pour l'exercice 1921. Arrêtons-nous à la subdivision : Dette remboursable à terme ou par annuité. Les premiers chapitres prévoient le service des rentes amortissables 5 % 1920, 3 %, 3 1/2 %. Avec le chapitre 9 nous passons à la dette extérieure. Nous y restons jusqu'au chapitre 12 qui nous conduit aux annuités à payer aux Compagnies de Chemins de fer et à la Caisse des Dépôts et Consignations, nous quittons ces annuités avec le chapitre 18 qui nous fait passer aux intérêts de prêts faits à des communes et à des propriétaires; le chapitre 19 nous ramène au service d'emprunt fait par l'Etat puisqu'il a trait aux intérêts des obligations de la Défense Nationale; le chapitre 20 nous reconduit à des prêts faits à des propriétaires, puis nous passons avec le chapitre 21 à la redevance dûe chaque année à l'Espagne pour droit de dépassement sur les deux versants de la frontière des Pyrénées. Les chapitre 22 et 23 nous ramènent brusquement aux annuités à servir aux Compagnies de Chemins de fer. Nous passons ensuite au rachat de concessions de canaux, puis par une nouvelle saute nous revenons au service des emprunts de l'Etat avec le chapitre 27 qui prévoit les intérêts à servir pour

la dette flottante du Trésor et nous finissons avec le fond spécial d'amortissement de la dette publique que l'on s'étonne fort de retrouver en pareil lieu. Cette simple énumération suffit à édifier sur les vertus de la classification des dépenses publiques en France. Etant donné qu'une classification est établie pour introduire l'ordre et la clarté, on peut, sans risquer de se tromper, la déclarer mauvaise si elle n'atteint pas son but. Par conséquent, on peut affirmer que la classification des dépenses publiques en France est franchement mauvaise. Il n'y a d'ailleurs là rien qui puisse nous étonner. Du fait que le principe du groupement des dépenses suivant leur objet n'a pas été dégagé, il est impossible d'établir une bonne classification des dépenses de l'Etat. Seul, ce principe est assez fécond pour fournir un nombre de cadres tel que l'Administration n'ait pas la possibilité de se soustraire au contrôle par l'obscurité. Avec la classification actuelle, cette faculté lui est laissée et l'Administration ne se fait pas faute d'en profiter. De ce fait, le contrôle des Chambres est rendu très difficile et celui de l'opinion publique impossible sur certaines parties comme les « Services généraux des Ministres », où il y aurait le plus grand intérêt à voir clair; c'est, en effet, sur les dépenses groupées sous cette rubrique qu'il est possible de réaliser les économies les plus importantes.

Ainsi, la France classe ses dépenses publiques d'une façon très peu satisfaisante. Cela n'aurait guère d'importance si cette classification n'avait pas de conséquences fâcheuses pour les finances de l'Etat. Nous allons voir qu'il n'en est malheureusement pas ainsi.

§ 3. — *Conséquences de la classification actuelle de nos dépenses publiques sur les finances de l'Etat*

Pour étudier ces conséquences, nous nous reporterons plus particulièrement au rapport fait par M. Louis Marin Député de Meurthe-et-Moselle sur le règlement définitif du budget de l'exercice 1907 (Ministère des Affaires Etrangères). C'est, en effet, comme on l'a dit très justement (1), « le ré-

(1) Laferrière, *Revue de Science et de Législation Financière*, 1913 (page 92).

quisitoire le plus complet qui ait été dressé contre les pratiques financières actuelles ».

Tout d'abord, M. Marin se demande pourquoi le budget doit être clair et, à cette question, il répond en examinant ce qui se passe dans une entreprise privée. Une Société privée dit-il, une Compagnie financière, un riche particulier imposent à leur administration un budget susceptible de leur fournir une notion précise, immédiate et décisive de leur situation financière: par conséquent, il est nécessaire que, « dans une nation le Parlement qui a pour mission d'exercer un contrôle rigoureux sur l'emploi des deniers publics exige des administrations un contexte budgétaire très clair qui lui permette d'exercer son contrôle le plus efficacement possible ». En est-il ainsi en ce moment? Loin de là. L'Administration, en effet, profite de ce que « la complication des rouages administratifs oblige à une certaine complexité d'écritures, pour se servir de cette complexité comme d'un motif à l'obscurité ». Loin de chercher à obvier au manque de clarté qui pourrait résulter de la multitude des services de l'Etat, elle se plait à l'accentuer. Le fait suivant suffit à le prouver: « Alors que toutes les Administrations ont entre elles des traits de ressemblance générale qui permettraient d'apporter sur plusieurs points et dans les grandes lignes une certaine uniformité dans le dispositif de leur comptabilité budgétaire, elles préfèrent accorder ce budget idéal à leur organisme spécial. » La conséquence, il est facile de la prévoir: « Cet état de choses a tous les inconvénients qu'on en peut attendre et en particulier celui de rendre difficile la lecture du budget et sa comparaison avec celui des autres départements. Il est nécessaire de faire un apprentissage tout à fait spécial pour pénétrer dans les écritures budgétaires de chaque département. Chaque administration porte dans l'établissement de son budget les traditions qui lui sont propres, qu'elle observe religieusement sans se soucier d'introduire un aménagement de crédits plus conforme à la réalité des besoins ou d'une compréhension plus facile. Le résultat, c'est que ce n'est pas une langue mais quinze qu'il faut apprendre

pour comprendre les écritures budgétaires et effectuer entre elles un rapprochement fécond. » Le contrôle du Parlement est donc, de ce fait, rendu extrêmement difficile. Et, cependant, il serait particulièrement utile qu'il pût s'exercer pleinement, car, profitant de ces obscurités, l'Administration « ne se fait pas faute de violer la loi et d'effectuer de chapitre à chapitre tous les virements qu'elle juge opportuns ». D'ailleurs, pour induire le Parlement en erreur, l'Administration y met les formes. En effet, pour mieux cacher son jeu, elle veut se donner l'air de tout mettre au grand jour. Comme le constate M. Marin: « Pour donner l'impression de la sincérité, les Administrations ne reculent pas devant de petites supercheries qui semblent la manifestation du zèle le plus louable et qui, dans la réalité, sont destinées à donner le change au Parlement et à attirer son attention sur les points qui prêtent le moins à la critique. Pour certains chapitres, la précision de la nomenclature budgétaire est absolument remarquable. La division en articles, paragraphes et sous-paragraphes est effectuée avec une abondance bien inutile étant donné la simplicité de l'objet et le peu d'importance des crédits qui lui sont affectés. Dans d'autres chapitres, au contraire, pourvus de sommes très importantes, aucune désignation n'est donnée sur l'application éventuelle des crédits ou les explications fournies portent sur des points accessoires, laissant volontairement dans l'ombre les lignes capitales. » Et M. Louis Marin cite comme exemple ce fait qu'il a relevé dans le budget de 1907: « Le Ministère des Affaires Étrangères, pour paraître présenter au Parlement un budget détaillé, consacre chaque année une soixantaine de pages sur une centaine à l'énumération des postes diplomatiques et consulaires, alors que le même tableau est, dans l'Annuaire Officiel de l'Administration, contenu dans 6 petites pages. Il en est de même pour d'autres chapitres qui abondent en détails que l'on retrouve dans tous les documents, tandis que les chapitres sur lesquels il conviendrait d'être renseigné parce que nul autre document ne fournit des renseignements sur eux sont systématiquement privés de tous commentaires. Dans

d'autres cas, l'Administration s'efforce, à l'aide d'un détail, d'attirer sur un point l'attention du Parlement de façon que celui-ci trouve dans un chiffre le renseignement qui l'intéresse et qu'il croit avoir découvert sans qu'il soit tenté de chercher plus loin ce qu'il désire connaître. »

L'Administration se complait donc dans l'obscurité, elle emploie pour y rester toutes les ruses, mais cette obscurité, elle ne la recherche pas seulement en disposant les chapitres du budget dans un désordre savamment calculé, mais aussi en employant pour les libellés des chapitres des termes extrêmement vagues, si bien qu'on peut y imputer quelque dépense que ce soit. « Trop souvent, dit M. Marin, les termes employés dans la désignation des chapitres et des articles sont éminemment vagues ou parfaitement incompréhensibles. Le Parlement accorde des crédits simplement parce qu'ils lui sont demandés, parce qu'il les a précédemment accordés, mais il ignore l'objet précis auquel ils seront affectés. Les Administrations profitent de cette incertitude et, à l'abri de l'imprécision de la nomenclature budgétaire, opèrent impunément des virements pour le mieux de leurs convenances personnelles. »

En résumé, l'Administration, n'étant pas obligée de classer ses dépenses suivant un ordre logique, a toute la liberté voulue pour tromper le Parlement et violer, sans même que les Chambres s'en aperçoivent, les lois et règlements sur la comptabilité publique.

Ce manque de classification rationnelle des dépenses de l'Etat présente un autre inconvénient grave. Du fait que des cadres fixes n'ont pas été imposés à l'Administration pour l'Etablissement du budget il résulte que le compte définitif peut ne pas présenter les mêmes subdivisions que le budget de l'exercice correspondant. C'est précisément ce qui se produit en France. « Aux Affaires Etrangères, dit M. Marin, le budget voté et le compte définitif présentent des différences de libellés et de détail qui en rendent parfois tout rapprochement, sinon impossible, du moins absolument stérile. Des articles de dépenses non prévus au budget surgissent soudain au compte définitif sans que la Chambre en ait délibéré; d'une

année à l'autre le nombre et la disposition des articles diffèrent complètement; dans plusieurs cas nous avons dû demander à l'Administration de nous établir à nouveau le compte définitif dans la forme du budget voté par le Parlement. L'expérience nous a montré que ces opérations avaient principalement pour but de dissimuler au compte définitif l'importance de dépenses que leurs rapprochements avec le chiffre inscrit au budget n'aurait pas manqué de signaler à l'attention du contrôle. Le chapitre du « Matériel » des Affaires Etrangères offre un exemple caractéristique de cet état de choses. On trouvera des exemples du même ordre dans le chapitre des traitements du personnel, des frais de représentation et d'autres pour lesquels des articles ont été aménagés par l'Administration sans que le Parlement en ait jamais rien su. »

Ce n'est pas seulement entre le budget et le compte définitif, mais aussi entre les budgets des exercices consécutifs qu'on relève des différences. Presque jamais ces budgets ne présentent les mêmes subdivisions, si bien qu'il est à peu près impossible de les comparer. « Trop souvent, dit M. Marin, on voit les Administrations détacher d'un chapitre, puis y rattacher à nouveau, diverses parties dont la suppression interrompt complètement les comparaisons que l'on pourrait effectuer entre les opérations du service intéressé. Il faut, dans ce cas, se livrer à un véritable travail de recherches pour retrouver dans le budget tel article de dépenses qui a été constitué en chapitre distinct ou qui a été réuni à un autre chapitre duquel il avait été précédemment distrait. Le Ministère des Affaires Etrangères nous offre à ce point de vue des exemples fort caractéristiques. Nous citerons simplement le cas des chapitres afférents aux crédits pour les traitements des agents diplomatiques et consulaires qui, successivement, ont été séparés, puis réunis pour des raisons que la diversité du procédé ne permet pas de qualifier de concluantes. »

En un mot, la classification actuelle des dépenses de l'Etat a pour résultat de rendre à peu près impossible le contrôle des Chambres; pour voir un peu clair, les membres du

Parlement sont obligés de se livrer à un travail énorme. Le cas de M. Marin est là pour le prouver. Ce n'est en effet qu'au prix d'un travail colossal qu'il est parvenu à s'apercevoir de certains abus du Ministère des Affaires Etrangères. Ainsi que l'écrit le Professeur Laferrière (*Revue de Science et de Législation financière* 1913, page 93), « il faut un véritable dévouement à la chose publique pour remplir, dans ces conditions, les fonctions de rapporteur à la Commission des Comptes définitifs ». Ces abus, dénoncés par M. Marin pour les Affaires Etrangères, « Il y aurait beaucoup d'ingénuité à penser qu'ils ne se produisent que dans ce Ministère » et vraiment, « il est quelque peu décourageant de voir que les règles essentielles de la Comptabilité publique sont violées, non pas une fois de temps en temps, mais continuellement ».

§ IV. — *Tentatives faites pour établir une classification plus rationnelle des dépenses publiques.*

Nous avons vu tous les inconvénients de la classification défectueuse des dépenses publiques dans le budget français. Ces inconvénients ont été, nous l'avons dit, dénoncés au Parlement. Aussi n'est-il pas étonnant que certaines tentatives aient été faites pour obvier aux fâcheuses conséquences de cette mauvaise classification. En réalité ces tentatives ne sont pas très nombreuses. Bien peu ont été couronnées de succès, cependant il est nécessaire de les signaler dans une étude complète de la question.

Commençons d'abord par deux réformes de détail qui, si elles portent sur des points très particuliers, ont du moins pour elles cette énorme supériorité d'être entrées dans le domaine de la réalisation. Ce sont deux dispositions: l'une contenue dans la loi de Finances de 1905, l'autre dans la loi de Finances de 1911 qui les ont réalisées. La loi de 1905 a édicté entre autres « que les agents ne sauraient recevoir d'allocations spéciales que sur les crédits des chapitres où ils sont régulièrement rattachés ». Quant à la loi de 1911 elle a prescrit que, « pour éviter le développement inconsidéré

des crédits d'indemnités, un chapitre spécial serait ouvert afin de différencier ces crédits de ceux affectés aux traitements réguliers ».

Par ces dispositions, le législateur ne veut pas, qu'usant d'une supercherie, l'Administration cherche à dissimuler les allocations spéciales accordées aux fonctionnaires en les disséminant dans un désordre voulu parmi des chapitres à libellé élastique. Il s'oppose également à ce que l'Administration, pour lui donner le change, bloque dans un seul et même chapitre les traitements des fonctionnaires, les indemnités qui proviennent des bonifications réalisées sur les vacances d'emploi et les économies effectuées sur les traitements. De la sorte toutes les dépenses afférentes à un même objet: le traitement des fonctionnaires, sont groupées dans un même chapitre et toutes celles qui ont trait aux indemnités distribuées aux fonctionnaires et qui sont du plus haut intérêt pour le Parlement apparaissent immédiatement dans un chapitre spécial. Ainsi, les abus se révèlent sans peine et cela était particulièrement intéressant, les Administrations distribuant les excédents de crédit à la fin de chaque exercice uniquement pour justifier les demandes de crédits qu'elles avaient faites. Les indemnités ainsi distribuées étaient sans cause, c'était un gaspillage des deniers de l'Etat qu'il était urgent de supprimer. C'est ce qu'ont fait les dispositions des lois susdites. Mais ces dispositions ne visent que des cas spéciaux, elles ne suppriment qu'un des abus, alors que c'est le désordre, l'obscurité dans le budget source de tous ces abus, qu'il faudrait supprimer.

Bien que ne s'attachant pas au vice capital constitué par la mauvaise classification des dépenses publiques françaises, la proposition de réforme faite à la Chambre par M. Mauger mérite cependant d'être examinée. Voici, en effet, en quoi elle consiste: Dans la séance du 15 mars 1913, M. Mauger demanda à la Chambre des Députés d'insérer dans la Loi de Finances, pour l'exercice 1913, l'amendement suivant: « Dans les développements annexés par chaque Ministre au

projet de budget, les articles compris dans les divers chapitres devront porter l'indication:

1° Des dépenses affectées à ces mêmes articles ou à ces mêmes chapitres pendant l'antépénultième année;

2° Des crédits tombés en annulation;

3° Des crédits inscrits au budget du précédent exercice.

Quel était le but de cet amendement? M. Mauger l'indiqua lui-même lorsqu'il le proposa à la Chambre: « Ces dispositions, dit-il (*Journal Officiel*, Débats parlementaires, Chambres, séance du 15 mars 1913), nous permettront de nous rendre un compte très exact des raisons qui ont pu modifier ou justifier les fluctuations de dépenses. Nous ne serons pas astreints, pour cela, à faire ce travail excessif qui consiste à rechercher si tel article coïncide avec tel autre et à dépoüiller une énorme quantité de documents. En établissant les budgets comme je le demande, nous aurons sous les yeux, non seulement les crédits demandés pour le budget en discussion, mais aussi les crédits alloués aux budgets précédents, ainsi que les dépenses effectuées pour chaque article dans chaque chapitre et nous pourrons nous rendre compte des modifications qui y auront été introduites. Cette mesure ne présenterait que des avantages pour tout le monde. » Outre ces heureuses conséquences, l'amendement de M. Mauger avait encore un autre avantage que M. Marin mit en relief dans cette même séance du 15 mars 1913: « Nous discutons, dit-il, des prévisions budgétaires pour l'établissement et l'appréciation desquelles le projet du Gouvernement ne nous donne comme point de comparaison que des dépenses *rotées* l'année précédente, de sorte que, depuis des générations, les Chambres ne fondent leurs décisions que sur des chiffres qui peuvent être très inexacts les chiffres proposés et les chiffres votés étant quelquefois très différents des chiffres de dépenses *réellement effectuées*. A presque tous les comptes, dans presque tous les budgets, certains articles accusent régulièrement à la fin des exercices des résultats identiques, toujours différents des chiffres proposés et votés par le Parlement. Ce n'est donc pas d'après les chiffres de

prévisions qui peuvent être faits intentionnellement à un taux trop faible ou à un taux trop fort, ni d'après les chiffres votés qui ont pu, dans la réalité, soit laisser des excédents, soit nécessiter des crédits supplémentaires, mais c'est d'après les dépenses réellement effectuées que nous devrions établir nos chiffres, sous peine de ne pas tenir compte sincèrement des besoins réels des services de l'Etat.

En résumé, l'amendement de M. Mauger aurait introduit deux grandes réformes dans le budget français :

1° Il aurait permis, en imposant la même contexture aux budgets des divers exercices ainsi qu'au budget et au compte définitif, de faire entre eux toutes comparaisons et tous rapprochements utiles; 2° Il aurait donné au Parlement le moyen de serrer de beaucoup plus près la réalité dans l'évaluation des dépenses. Les réformes proposées étaient fort modestes, l'Administration les trouva cependant encore trop gênantes. En son nom, le Ministre des Finances fit de son mieux pour faire écarter par la Chambre des Députés l'amendement Mauger.

Tout d'abord, il déclara cet amendement inutile, étant donné que les résultats de l'antépénultième année étaient fournis par la loi de règlement. A cela on pouvait répondre en premier lieu que le compte définitif était dressé par le seul Gouvernement qui, s'il n'y était pas obligé, pouvait y grouper les dépenses suivant des articles ou des chapitres absolument différents de ceux que présentait le budget; de la sorte aucune comparaison n'était possible. On pouvait en outre objecter au Ministre qu'il était assez rare de voir déposer la loi de règlement du budget de l'antépénultième au moment de la discussion du budget du prochain exercice.

Aussi, en quête d'une raison qui ait l'apparence d'être meilleure, le Ministre ajouta que la mise en œuvre de l'amendement Mauger demanderait des dépenses considérables. Ces raisons n'étaient pas sérieuses et la Chambre ne s'y arrêta pas; elle vota l'amendement. Le Gouvernement le fit écarter par le Sénat et, sur la promesse du Ministre de prendre en considération les suggestions de M. Mauger, celui-ci, lors du

retour du budget devant la Chambre, ne reprit pas son amendement. Bien entendu on n'en reparla plus.

Nous arrivons maintenant aux propositions de réformes faites par M. Louis Marin. Au cours de cette étude, nous avons déjà plusieurs fois parlé de ce député et nous avons vu avec quelle vigueur il a dénoncé les vices de notre classification. Aussi n'est-il pas étonnant qu'il ait cherché, en déposant une proposition de loi, à remédier à tous les abus qu'il avait découverts. Cette proposition de loi a été déposée par M. Marin le 12 juillet 1912, elle est intitulée: « Proposition de loi tendant à assurer la clarté, la sincérité et l'unité des écritures budgétaires. » Elle comprend 6 articles.

Art. 1^{er}. — A partir du 1^{er} janvier 1915, le projet de budget, le budget voté, le compte définitif des dépenses de chaque département ministériel seront établis au point de vue de l'objet des chapitres, de leur libellé et de leur aménagement en articles, paragraphes et sous-paragraphes suivant une méthode uniforme.

Art. 2. — La disposition ainsi adoptée ne pourra être modifiée par les Administrations intéressées qu'après avis favorable et motivé du directeur général de la Comptabilité publique. Cet avis sera reproduit aux chapitres intéressés. De même, les modifications introduites dans la disposition précédente par le Parlement seront spécialement mentionnées aux chapitres intéressés avec les explications utiles.

Art. 3. — Chaque fois qu'il sera nécessaire, pour comprendre l'objet du chapitre et le mode d'application des crédits, une note explicative sera inscrite par l'Administration dans la colonne des « Observations » du projet de budget.

Art. 4. — Le projet de budget comportera sur colonnes parallèles par chapitre et par article:

- 1° Les crédits accordés pendant l'exercice précédent;
- 2° Les dépenses réellement faites pendant le dernier exercice connu;
- 3° Les crédits demandés pour l'exercice courant.

Dans des colonnes d'« Observations » seront mentionnées les raisons des différences importantes constatées.

Art. 5. — Le budget voté par le Parlement pour les dépenses de chaque Ministère comprendra par article et par chapitre, à côté des crédits alloués pour l'exercice courant, le détail des crédits demandés dans le projet du Gouvernement. Les raisons des différences constatées seront, le cas échéant, mentionnées dans la colonne des « Observations ».

Art. 6. — Le compte définitif des dépenses mentionnera parallèlement au détail des dépenses par chapitre et par article :

- 1° Les crédits accordés par la loi des Finances;
- 2° Les crédits résultant de lois spéciales ou de fonds de concours.

Les raisons des différences constatées seront, le cas échéant, indiquées dans les colonnes d' « Observations ».

Telle est la proposition de loi de M. Marin. Bien qu'elle traite de la majeure partie des réformes désirables, elle n'entre cependant pas suffisamment dans les détails. Aussi bien, son auteur n'avait la prétention que « de mettre en lumière un sujet capital, mais dont la difficulté même a jusqu'à présent empêché la solution ». Pour mettre sur pied une loi complète, M. Marin pense avec raison qu'il est nécessaire d'avoir recours « à un certain nombre de Commissions qui, dans les divers services, collaborent à la préparation et à l'exécution du budget; il faut y intéresser aussi la Commission formée par les contrôleurs des dépenses engagées et qui se réunit chaque mois au Ministère des Finances; il devra également être fait appel « à la Cour des Comptes dont l'expérience sur ce point est essentielle, ainsi qu'à la Direction de la Comptabilité publique. Il serait même désirable, ajoute M. Marin, qu'une Commission, qui fonctionnerait cette année pendant toute l'évolution du budget et qui réunirait les membres des Services publics et des Commissions parlementaires les plus intéressés à ce sujet, soit formée. Dans ce cas, nous demanderons même que des membres des grandes Administrations, où la comptabilité privée a pris tout son développement, y soient admis. Elles pourraient nous donner, dans ce cas, les renseignements les plus utiles. »

L'exposé des motifs de cette proposition de loi est particulièrement intéressant. M. Marin y reprend les vœux qu'il avait formulés dans son rapport sur le budget des Affaires Étrangères pour l'année 1907. L'examen de ces vœux mérite de retenir l'attention.

« La première condition à réaliser, dit M. Marin, c'est l'aménagement logique des crédits de chaque département. Les besoins à satisfaire ont évolué dans le temps, certains services ont pris une extension plus grande, tandis que d'autres voyaient leur importance diminuée; au lieu de procéder de temps à autre à une nouvelle et conforme répartition des services dans les divers chapitres du budget, on s'est contenté soit d'incorporer à ceux-ci des crédits qui s'y rattachent d'une façon plus ou moins directe, soit d'adjoindre à des chapitres déjà existants de nouveaux chapitres qui auraient pu, avec quelque discernement, être rattachés à d'autres déjà prévus.

« Il est également nécessaire, ajoute M. Marin, pour que le Parlement et l'opinion publique puissent se rendre un compte exact de l'emploi des crédits que la même contexture budgétaire se reproduise au cours des divers exercices. C'est l'évidence même qu'un chapitre doit conserver sa dénomination, sa contexture et son application si l'on veut que, dans le temps, on puisse connaître l'évolution de l'importance prise par le service auquel il s'applique. La même forme doit également être adoptée pour le projet de budget du Gouvernement, pour le budget voté et pour le compte définitif; ce sont, dans l'espèce, trois aspects du même document, l'un constitué *a priori*, basé sur les prévisions, le deuxième qui constitue l'expression de la volonté du Parlement, le troisième qui dresse, parallèlement aux prévisions et aux décisions législatives les faits accomplis. Une comparaison ne pourra être effectuée entre ces trois éléments budgétaires qu'autant que la même disposition sera vigoureusement adoptée pour eux. »

En troisième lieu, M. Marin désire « qu'indépendamment de la logique et de la stabilité dans l'aménagement des

crédits de chaque département ministériel, un même dispositif soit, du moins dans les grandes lignes, adopté dans le budget des divers départements ». Par ce vœu, M. Marin indique qu'il désire le maintien de la classification des dépenses suivant les Ministères. Nous avons dit plus haut les raisons qui nous font rejeter cette classification; pour ces raisons nous ne saurions nous associer à ce vœu de M. Marin.

Le quatrième vœu fait par M. Marin, c'est que le contenu des chapitres corresponde exactement à leur libellé; il faudrait, dit-il, « que le libellé des chapitres, ainsi que le détail des articles et des paragraphes, soient suffisamment explicites et suffisamment nombreux pour qu'en lisant on sache exactement quelle est l'application des crédits qui leur sont attribués ». D'autre part, « en supposant que le Parlement sache, grâce à la précision de la nomenclature budgétaire, l'objet auquel seront appliqués les crédits inscrits au projet du Gouvernement il faudrait encore qu'il ait l'assurance que les prévisions dressées par les Administrations soient sincères ». Pour cela, « il est nécessaire que le Parlement possède un élément d'appréciation certain; à l'heure actuelle, cet élément fait complètement défaut; on est réduit à s'en rapporter pour le vote du budget à la Commission du Budget qui, elle-même, se repose sur son rapporteur qui, lui-même, le plus souvent, est contraint de se reposer sur la bonne foi des administrateurs ».

Une manière de remédier à cette lacune serait « d'inscrire en regard des demandes de crédits, dont le Parlement est saisi, l'état des dépenses effectuées dans la pénultième année », ainsi que le demande M. Mauger.

En cinquième lieu, M. Marin désire « que la disposition du budget soit telle que l'on ait la possibilité de réunir aisément, à l'aide de quelques chiffres, tous les éléments de dépense ressortissant à un même ordre d'idées ». Il serait bien plus simple et bien plus logique que la classification des dépenses de l'Etat soit faite d'après un principe tel que toutes les dépenses afférentes à un même ordre d'idée soient groupées sous la même rubrique. Si vraiment M. Marin désire

ainsi qu'il le formulait dans son premier vœu un aménagement logique des écritures budgétaires, il ne peut conserver le principe de la division des dépenses en autant de tableaux qu'il y a de ministères; seul le groupement des dépenses suivant leur objet peut donner un aménagement logique, il rend en outre inutile le 5^e vœu de M. Marin

Le dernier souhait de M. Marin, c'est que « les écritures budgétaires aient un vrai caractère de publicité. Il ne suffit pas, en effet qu'elles soient compréhensibles, il faut encore que le public ait la faculté de se rendre compte de la façon dont on administre la fortune publique ». Pour permettre ce contrôle du pays, M. Marin souhaite qu'à l'instar des gouvernements étrangers, le gouvernement français publie des documents simples, clairs et à bon marché qui puissent renseigner tous les citoyens sur la situation financière du pays.

Tous ces vœux, M. Marin a tâché de les faire approuver par le Parlement en déposant sa proposition de loi. Malheureusement, cette proposition n'est pas venue en discussion. On ne peut que le regretter et souhaiter que M. Louis Marin reporte à nouveau cette importante question devant la Chambre.

Bien que le Parlement n'ait pas été appelé à sanctionner par un vote cette proposition de loi, les critiques faites par M. Marin eurent assez d'écho pour qu'à un moment donné on ait tenté de faire quelques réformes dans la classification des dépenses de l'Etat. Dans la loi de Finances du 15 juillet 1914 on a en effet inséré (article 98) que « pour le budget de 1915 il serait publié en annexe de l'exposé des motifs du projet de budget de l'exercice 1915 un tableau général des dépenses de l'Etat déduction faite de tous les emplois, notamment pour les budgets annexes et pour tous comptes spéciaux. Ce tableau général des dépenses de l'Etat serait divisé en 4 parties : 1^o dépenses gagées sur les ressources générales; 2^o frais de régie et autres dépenses qui sont la contre-partie de recettes; 3^o dépenses remboursables; 4^o dépenses imputées sur fonds d'emprunt. Cette classification, on le voit, avait surtout pour but d'établir une distinction entre les dépenses

de l'Etat suivant la façon dont elles étaient couvertes. Malheureusement elle ne pouvait avoir pour effet la suppression de tous les abus que nous avons constatés et que seule une classification des dépenses suivant leur objet peut supprimer.

Aussi n'était-il possible de se réjouir de cette disposition contenue dans l'article 98 qu'en la regardant comme un achèvement vers la classification vraiment rationnelle. C'est ce que M. le Professeur Jèze indiquait très nettement dans le commentaire qu'il fit de cet article 98 dans la *Revue de Science et de Législation Financières*, de décembre 1914 : « La loi, écrit-il, ne prescrit *hic et nunc* aucune classification des dépenses publiques, mais elle la prépare. Il est seulement à craindre que la guerre de 1914 ne permette pas la réalisation pour 1915 de cette réforme si modeste et si désirable, mais le premier pas est fait dans la bonne direction ». Ces craintes n'étaient que trop fondées. Le gouvernement a profité des événements pour enterrer cette tentative de réforme. Il a donné une interprétation très étroite de l'art. 98 de la Loi de Finances du 15 juillet 1914, déclarant que cet article ne s'appliquait qu'au projet de budget de 1915. Aussi n'en a-t-il tenu aucun compte pour les budgets qui ont suivi.

Cette première tentative de réalisation a donc avorté. La Chambre cependant a, à un moment donné, semblé ne pas vouloir s'en tenir à cet échec. Dans l'art. 59 de la Loi de Finances du 29 juin 1918 elle a demandé : « Qu'à l'appui de chaque budget le Ministre des Finances communique au Parlement le relevé des recettes et des dépenses effectuées au cours du dernier exercice clos pour les établissements publics de l'Etat pourvus de l'autonomie financière et recevant des subventions de l'Etat ». « Cela comprend un grand nombre de services tels que : Hospice national des Quinze-Vingts; Institution nationale des Jeunes Aveugles; Institution nationale des Sourds-Muets de Paris, de Cherbourg, de Bordeaux; Universités; Facultés, Muséum; Institut français d'Archéologie orientale du Caire; Office national des Pupilles de la Nation; Musées nationaux et Musée Rodin; Office national de

la propriété industrielle; Conservatoire des Arts et Métiers; Office national du Commerce extérieur; Office national des mutilés et réformés de la guerre; Office national de Tourisme; Office national de la navigation, etc... (V. Jèze, *Science des Finances*, 1^{er} fascicule, page 91).

Cette réforme est sans doute intéressante, mais sa portée est très restreinte. Elle ne vise en effet que des dépenses d'ordre secondaire. De plus, cette méthode de groupement ne devrait pas s'appliquer seulement aux comptes mais bien aussi aux budgets.

Ce n'est que lorsqu'on aura généralisé cette réforme à tous les services de l'Etat et que lorsqu'on l'aura introduite dans le budget que nous pourrons nous déclarer satisfaits. Nous n'en sommes malheureusement pas encore là.

En résumé, toutes les tentatives faites pour modifier la forme de notre budget ont échoué. La cause de ces échecs répétés réside uniquement dans la résistance de l'Administration. Celle-ci ne veut pas d'une clarté qui la gênerait dans ses petites habitudes; elle veut rester dans une obscurité qui lui permet de braver le contrôle du Parlement. Ce n'est que le jour où le Parlement sera bien persuadé de la nécessité de la réforme que nous préconisons et qu'il se sera décidé à l'imposer qu'une classification rationnelle des dépenses de l'Etat sera établie.

CHAPITRE III

LA CLASSIFICATION DES DÉPENSES PUBLIQUES A L'ETRANGER

Notre étude portera sur quatre pays : Belgique, Angleterre, Italie, Etats-Unis. Nous n'étudierons pas la classification des dépenses publiques dans l'empire allemand pour plusieurs raisons. Tout d'abord, parce que le nouveau régime instauré par la constitution de Weimar n'est pas encore définitivement établi. L'Allemagne est loin d'avoir retrouvé les assises solides sur lesquelles son ancien gouvernement repo-

sait et il s'ensuit un état de trouble et d'instabilité tels qu'on ne saurait encore considérer comme définitives les lois aujourd'hui en vigueur dans l'empire allemand. D'autre part, nul n'ignore que l'Allemagne a été jusqu'au renversement de l'empire un pays où le pouvoir législatif était beaucoup plus faible que le pouvoir exécutif. Au point de vue budgétaire en particulier des exemples éclatants ont plusieurs fois montré cette infériorité. Or, une classification rationnelle des dépenses de l'Etat n'est de quelque utilité que dans les pays où le pouvoir législatif possède pleinement le droit de contrôler les actes de l'exécutif. Si l'administration a déjà les coudées franches et peut ne pas craindre le contrôle des Chambres, elle n'a pas besoin, pour arriver à ses fins, de répandre l'obscurité dans le budget. Que le Parlement voie clair ou qu'il ne voie rien, le résultat est absolument le même, il ne peut rien faire. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que le besoin ne se soit pas fait sentir en Allemagne d'instaurer une classification rationnelle des dépenses de l'Etat. Avant d'en arriver là, il fallait résoudre bien d'autres questions autrement graves. Aussi l'étude de la classification des dépenses publiques en Allemagne ne présente guère d'intérêt. Pour toutes ces raisons, nous ne nous occuperons pas du budget de l'empire allemand.

§ I^{er}. — *La Belgique*

Jusqu'à ces toutes dernières années, la Belgique contrairement à la majeure partie des autres états ne présentait pas dans un même projet de loi ses prévisions de dépenses et ses prévisions de recettes. De la proclamation de son indépendance à l'exercice 1847 la Belgique répartit son budget entre deux projets de loi : l'un contenait les dépenses et avait pour titre : « Budget général des dépenses et services du royaume » ; l'autre était consacré aux recettes et il était désigné sous le nom de « Budget général des voies et moyens ». Ces projets de loi étaient déposés à des époques différentes et c'était le Ministre des Finances qui, dans un discours, envisageait dans son ensemble la situation financière du pays.

Cependant « au sein du Sénat belge des plaintes vives et fondées s'étaient élevées à plusieurs reprises sur l'impossibilité où cette Assemblée se trouvait de discuter utilement et avec maturité les budgets dont la Chambre avait pu terminer l'examen avant le premier janvier. Il parut qu'en divisant le budget général des recettes et des dépenses en autant de projets de loi qu'il y existait de tableaux ou budgets distincts, on arriverait plus facilement à faire respecter par les Chambres, au moins pour un certain nombre de budgets, le principe de la discussion et du vote des dépenses avant l'ouverture de l'exercice auquel elles se rapportent (1) ». Ce changement fut inauguré pour l'exercice 1847. « En avril 1846, le Gouvernement présenta les projets de loi relatifs à la Dette publique, aux dotations, aux non-valeurs et remboursements et aux départements de la Justice, des Affaires Etrangères, de la Marine et des Finances. En novembre de la même année ce fut le tour du budget général des dépenses et services du Ministère de l'Intérieur et du Ministère des Travaux Publics (2) ». Dans les nombreux exercices qui se sont succédés de 1847 à 1919 on ne relève qu'une seule exception à cette pratique des budgets spéciaux et divisés; seul, en effet, le budget de l'exercice 1884 — budget que nous étudierons tout à l'heure — fut établi suivant d'autres principes. En tout dernier lieu, le nombre de budgets déposés était de 15, savoir :

- 1 budget des recettes appelé budget des voies et moyens;
- 12 budgets de dépenses. Ceux-ci se composaient de :
 - 8 budgets pour les divers départements ministériels à raison d'un budget par ministère;
 - 1 budget des dépenses du corps de la gendarmerie;
 - 1 budget des dotations (liste civile, crédits pour les dépenses des Chambres législatives et pour celles de la Cour des Comptes;
 - 1 budget de la Dette publique (service de la Rente —

(1) Matton, *Traité de Science financière et de Comptabilité publique belges*, pages 57 et 58.

(2) E. Dubois, *Etude sur le système belge en matière de budget de l'Etat*, p. 94.

Extinction ou amortissement des dettes reconnues par l'Etat
— Crédits pour le paiement de pensions à la charge de l'Etat;

1 budget de non-valeurs et remboursements (compensation des cotes irrecevables des rôles des impôts directs, octroi de remises ou modérations et de décharges ou réductions de ces mêmes impôts, restitution de droits de toute nature indûment perçus au profit des voies et moyens).

A ces 13 budgets, il fallait ajouter: un budget des dépenses et des recettes pour ordre « simple budget de comptabilité ne renfermant que par exception des recettes et des dépenses réelles de l'Etat » et un budget des dépenses et des recettes extraordinaires déposé par le gouvernement en cours de session, à une époque variable.

Telle était jusqu'à ces tout derniers temps la présentation du budget belge. Quelle appréciation porter sur elle? Pour peu qu'on l'examine on y relève des défauts et des insuffisances très graves. En effet, ainsi que l'a écrit très justement M. Demeur dans son rapport sur le budget des voies et moyens pour 1879, « la comparaison du montant des recettes avec le montant des dépenses peut seule permettre de juger de leur équilibre. » Ce sont là deux éléments inséparables « d'un seul problème. Or, d'après le mode usité en Belgique « pour l'examen du budget général de l'Etat, des sections « centrales distinctes sont chargées de l'examen du budget « des recettes et de l'examen de chacun des budgets des « dépenses. Il s'ensuit que, dans ces conditions, l'unité de « vue qui doit présider à la confection du budget général de « l'Etat est impossible. » D'autre part, seule l'unité d'un budget général peut avoir pour effet d'introduire quelque clarté dans la gestion des Finances publiques: comme le disait M. Graux dans un de ses discours à la Chambre belge, « elle « seule permet d'apprécier quel est le plan financier du gouvernement et c'est avec raison que M. Thiers affirmait que « dans un pays bien administré une seule chose est sincère, « utile, profitable, c'est d'avoir un seul budget, de posséder « dans un même tableau toutes les dépenses de l'Etat et dans « un seul autre toutes les recettes. Alors on sait quelle est la

« situation; alors le public comprend facilement et immédiatement sans qu'il soit possible de faire illusion à personne. « Le budget unique c'est la lumière ». Pour notre part nous ne croyons pas comme MM. Thiers et Graux que le budget soit clair par cela seul qu'il est unique, mais il n'est pas douteux que l'unité dans le budget contribue à sa clarté.

Aux partisans du budget unique, ceux qui préconisaient le budget sectionné répondaient qu'entre ces deux modes de présentation il y avait la même différence « qu'entre quelques cahiers épars et quelques cahiers reliés. » Dans le budget unique, il y a « une ficelle de plus que dans le budget sectionné et c'est tout. » M. le chevalier Descamps-David a fort bien réfuté cet argument. « Le fait, dit-il, de déterminer les « moyens de faire face aux dépenses de l'Etat avant d'avoir « fixé les éléments et le quantum de ces dépenses, le fait de « voter au hasard des rapports établis les premiers ou de contingences parlementaires plus aléatoires encore, douze budgets séparés que leur isolement livre plus facilement en « proie à des assauts variés, enfin le fait de voter quand l'année parlementaire est près de se terminer une série de « dépenses comprises dans un budget nouveau qu'on appelle « le budget des dépenses extraordinaires, également isolées « des premières et dont la contre-partie est en quelque sorte « exclusivement demandée à l'emprunt, tout cela empêche « d'avoir une vue claire de la grave question de l'équilibre « financier et des problèmes qui s'y rattachent. Il est même « presque inévitable que l'on perde de vue les nécessités de « cet équilibre. » A ces paroles si justes, il convient d'ajouter ces observations non moins justes de M. Cooreman, rapporteur au Sénat de la Commission spéciale du budget extraordinaire pour 1896 : « Le rapprochement, la comparaison de « tous les crédits est, dit-il, indispensable pour que le vote de « la Législature puisse être émis avec une compréhension « nette de la synthèse budgétaire et avec une consciente « appréciation de l'équilibre du budget général ».

Le fait de fractionner le budget est donc chose condamnable; une telle pratique porte en elle ce vice rédhibitoire de mettre de l'obscurité dans le budget alors qu'en matière

budgétaire c'est toujours vers la plus grande clarté qu'il faut tendre.

Il n'est donc pas étonnant que des protestations se soient élevées en Belgique contre ce mode de présentation du budget et que l'on ait tenté d'y introduire un budget unique. La première de ces tentatives a été faite en 1883 par M. Graux, Ministre des Finances du cabinet libéral qui à cette époque assumait la direction des affaires du pays. M. Graux présenta un budget unique pour l'exercice 1884. Mais cette réforme fut sans lendemain. Avec le retour au pouvoir des conservateurs, on revint à l'ancienne méthode. Ce n'est qu'en 1919 que l'on est revenu à la formule de M. Graux, et, s'il faut en croire M. Matton (*traité de science financière et de comptabilité publique belges*, page 658) on a tellement suivi la méthode de M. Graux que le budget de 1919 ne marque aucun progrès sur le budget de 1884 « au point de vue de l'agencement général et de la classification des recettes et des dépenses ». Nous examinerons donc en détail la classification des dépenses dans le budget de 1884, les remarques dont cette classification peut faire l'objet étant valables pour le budget actuel de la Belgique (1).

Le projet de loi contenant le budget général du royaume de Belgique pour l'exercice 1884 comprenait quatre parties : I. Exposé des motifs; II. Projet de loi portant fixation du budget; III. Développement du budget; IV. Annexe à la situation du Trésor.

La partie II : Projet de loi portant fixation du budget faisait l'objet de cinq titres et de dix-sept tableaux.

Le titre 1^{er} concernait le budget ordinaire de l'Etat, c'est-à-dire les dépenses se reproduisant chaque année et dont le montant seul varie, ainsi que les revenus annuels de l'Etat devant servir à faire face à ces dépenses. Par l'article 1^{er} étaient accordés aux divers départements ministériels et services publics les crédits jugés nécessaires pour 1884. Ces

(1) Pour l'examen du budget de 1884, nous avons suivi le chapitre que M. Dubois y consacre dans son *Etude sur le système belge en matière de budget de l'Etat* (pages 99 à 112).

crédits étaient répartis entre ces départements et services publics conformément aux tableaux II à XII annexés. Le tableau XIII contenait la récapitulation des dépenses ordinaires. L'article II du titre 1^{er} indiquait la somme des revenus publics destinée à subvenir à ces dépenses ordinaires. Le détail de ces revenus publics était donné dans le tableau I. L'évaluation des recettes mise en face de l'évaluation des dépenses donnait le résultat du budget ordinaire. Contrairement à la pratique suivie jusqu'alors et reprise par la suite, ce résultat était soumis au vote des Chambres.

Le titre II de cette deuxième partie était relatif au budget extraordinaire. Ce budget était développé dans le tableau XIV.

Quant au titre III, il avait trait aux dépenses sur ressources spéciales. Le tableau XV qui comprenait ces dépenses, était divisé en trois chapitres : Subsidés — Fonds de remploi — Services divers. L'exposé des motifs expliquait le contenu de ces trois chapitres. « Les subsides, y était-il dit, sont des « fonds de concours offerts à l'État par les provinces, les « villes, les communes et même par des particuliers pour « aider soit à la construction de routes, soit à l'exécution « d'autres travaux d'utilité publique. »

« Les fonds de remploi proviennent, en très grande partie, « soit de prestations d'un service public à un autre, soit de la « cession, par adjudication, de matières ou de matériaux hors « d'usage. »

« Les services divers se composent des cautionnements « d'entrepreneurs défaillants et des créances recouvrées à « charge des provinces et des communes du chef de remboursements d'avances relatives aux dépenses de l'enseignement « primaire. »

« Les cautionnements d'entrepreneurs défaillants sont « attribués au Trésor pour servir au règlement du prix des « travaux ou des fournitures qu'ils ont laissés en souffrance. « Les remboursements d'avances sont destinés à être affectés « à de nouveaux prêts ». Toutes les dépenses imputables sur les recettes inscrites au tableau XV devaient être soumises au visa préalable de la Cour des Comptes.

Dans le titre IV se trouvaient les fonds à percevoir et à payer pour le compte de tiers (provinces, communes, établissements publics, caisses diverses) à l'égard desquels l'Etat remplit les fonctions de caissier. Ce titre IV faisait l'objet du tableau annexe n° XVI.

Le titre V renfermait des dispositions diverses depuis longtemps en usage et maintes fois consacrées par la législation. Antérieurement, elles étaient rattachées soit au budget des travaux publics, soit au budget de la guerre.

Le XVII^e et dernier tableau annexe renfermait le compte de prévision de l'exploitation des chemins de fer de l'Etat pour 1884.

Telle est la structure du budget belge pour 1884. Si l'on y regarde de près la classification même des dépenses, on ne trouve guère de différence avec le régime précédent. En effet, les tableaux II à XII annexés qui sont consacrés aux dépenses ordinaires portent : les huit premiers les dépenses prévues pour les huit départements ministériels, le neuvième les dépenses portées dans l'ancien budget des dotations, le dixième les dépenses prévues pour le corps de la gendarmerie, le onzième les dépenses afférentes à la Dette publique. Au point de vue classification des dépenses on peut donc dire à proprement parler qu'entre le budget de 1884 et ceux qui l'ont précédé il y a la même différence qu'entre un livre et des feuillets non reliés. Cependant, toujours du point de vue qui nous intéresse, il convient de relever deux particularités dans le budget de 1884; ces particularités, pour peu importantes qu'elles soient, doivent être signalées : tout d'abord, l'ancien budget d'ordre a été divisé entre les titres II et III; cela est rationnel, car c'était un tort de placer les dépenses sur ressources spéciales parmi les dépenses pour ordre. Les dépenses sur ressources spéciales ne sont pas en effet des fonds de tiers, mais des fonds de l'Etat. La seule analogie qu'elles présentent avec les dépenses pour ordre proprement dites, c'est qu'elles doivent être affranchies des règles fixant la durée de l'exercice. Une autre particularité du budget de 1884 c'est, ainsi que nous l'avons constaté, que

certaines dépenses faisant autrefois partie des budgets des travaux publics et de la guerre y ont fait l'objet d'un titre spécial, le titre V. Ces deux réformes sont trop insignifiantes pour qu'on puisse affirmer que la classification des dépenses adoptée pour le budget de 1884 soit supérieure à celle jusqu'alors observée. On peut donc dire, sans risquer de se tromper, qu'au point de vue classification des dépenses publiques la réforme de 1884 n'a marqué pour ainsi dire aucun progrès sur l'état de choses déjà existant.

Or, il ne faut pas de très longues réflexions pour découvrir les multiples défauts de cette classification. Disons tout simplement qu'elle est pire que celle que l'on observe en France. En effet, elle a tous les vices de notre classification sans compter ceux qui lui sont propres. En France, nous constatons au moins une certaine unité dans la classification des dépenses publiques; toutes les dépenses y sont réparties entre les divers ministères. Il est entendu que cette répartition ne donne pas de bons résultats, mais nous sommes du moins obligés de constater qu'un principe directeur a présidé à l'établissement de notre classification. Ce principe directeur est mauvais, mais il existe; en Belgique, au contraire, nous ne trouvons pas la moindre idée directrice. Ici l'on y consacre un tableau à toutes les dépenses d'un département ministériel, là un simple service, la gendarmerie, y fait l'objet d'un tableau spécial. Tout est à l'avenant et l'on chercherait en vain quelque rigueur logique dans la classification belge des dépenses de l'Etat. Nous ne saurions donc la trouver satisfaisante.

Heureusement pour la Belgique qu'il lui est possible, grâce à la perfection de son contrôle, d'obvier en partie aux fâcheuses conséquences de cette mauvaise classification. Ce n'est pas ici le lieu d'étudier en détail le fonctionnement de la Cour des Comptes en Belgique. Cette étude nous entraînerait en effet beaucoup trop loin. Nous nous contenterons de dire que la Cour des Comptes belge n'est pas seulement chargée de juger les comptes de tous les comptables et d'en arrêter la situation, mais qu'elle est aussi (on pourrait même dire qu'elle est surtout) l'auxiliaire du Parlement dans le

contrôle de la gestion financière du pays. Ce qui indique que ce dernier caractère est chez elle prédominant, c'est le fait que ses membres sont élus par la Chambre des représentants pour six ans. La Cour des Comptes belge est donc « l'œil des chambres » ; c'est en quelque sorte une commission permanente de la Chambre. Cette commission est d'autant plus importante qu'elle possède de vastes pouvoirs de surveillance sur les ordonnateurs. Ce qui caractérise en effet la Cour des Comptes belge, c'est qu'elle contrôle l'ordonnancement et la liquidation des dépenses avant qu'elles ne soient consommées par le paiement. Ce pouvoir de contrôler les ordonnancements la Cour des Comptes le tient de l'article 14 de la loi du 29 octobre 1846 ; cet article porte, en effet qu' « aucune ordonnance de paiement n'est acquittée par le Trésor qu'après avoir été munie du visa de la Cour des Comptes ». Lorsque la Cour ne croit pas devoir donner son visa, les motifs de son refus sont examinés en Conseil des Ministres. Si les Ministres jugent qu'il doit être passé outre au refus de visa de la Cour, celle-ci est obligée de viser, mais elle vise avec réserves. Elle rend compte des motifs qui l'ont déterminée à refuser son visa dans les observations annuelles qu'elle fait aux Chambres.

Quelle est l'étendue de cette règle du visa préventif ? On peut, à ce sujet, distinguer deux classes de dépenses : pour les dépenses de la première catégorie, la Cour peut examiner : 1° l'imputation, c'est-à-dire qu'elle peut regarder si dans le budget il y a un crédit qui vise les dépenses en question ; 2° la liquidation, c'est-à-dire qu'il lui est possible de vérifier, d'après les documents annexes si la Dette de l'Etat a été calculée avec exactitude, si elle est suffisamment justifiée quant à sa réalité et à sa légalité. Entrent dans cette première catégorie les dépenses déterminées dans leur objet et dans leur quotité. Pour la deuxième catégorie de dépenses, la Cour des Comptes n'a pas de pouvoirs aussi étendus. Elle n'a qu'à rechercher s'il existe un crédit pour payer la nature de la dépense à laquelle l'ordonnance se réfère, elle ne peut ni liquider la Dette de l'Etat, ni contrôler sa légalité. Entrent

dans la deuxième catégorie les dépenses non encore déterminées dans leur objet et dans leur quotité. Cette distinction étant faite, on peut dire que la Cour des Comptes exerce le contrôle préalable de tout l'ordonnement des dépenses.

Elle possède également un autre pouvoir, c'est celui du contrôle préalable des virements de comptes. L'article 66 du règlement général de 1868 sur la comptabilité publique dispose en effet qu'« aucun changement d'imputation ne peut être fait aux ordonnances sans le concours de la Cour des Comptes. Avis de la demande en rectification est donné au Ministre des Finances par les départements liquidateurs. La Cour des Comptes, après avoir autorisé le changement lui en donne également connaissance ». A cela, l'article 67 ajoute que « lorsqu'une ordonnance doit être annulée, elle est transmise au département des Finances qui, après l'annulation, l'adresse à la Cour des Comptes en lui indiquant les causes qui ont motivé cette opération ». Certaines dépenses sont, par exception affranchies du visa de la Cour des Comptes tant en ce qui concerne leur ordonnancement que leur liquidation. Ce sont les dépenses fixes (traitements, abonnements, pensions) sont soumises au même régime les dépenses payées par les receveurs d'impôts à charge de justification ultérieure.

Tel est, dans ses grands traits, le fonctionnement du contrôle préalable de la Cour des Comptes Belge. Ce contrôle est susceptible d'atténuer les conséquences de la mauvaise classification des dépenses publiques dans le budget de la Belgique, mais il ne saurait les supprimer toutes. Il ne s'exerce en effet que sur l'exécution du budget; les doubles emplois, les crédits exagérés dont le Parlement ne peut se rendre compte à cause de l'obscurité du budget, tous ces gaspillages qu'il sanctionne de ses votes parce qu'il n'y voit pas suffisamment clair subsistent en Belgique. D'ailleurs, empressons-nous de dire que, autre chose est la théorie et autre chose la pratique. Même sur l'exécution du budget, la Cour des Comptes belge n'a pas un contrôle absolu. L'exécutif a en effet trouvé un moyen de se soustraire au visa de la Cour.

Ce moyen, c'est la pratique des mandats directs et des avances de Trésorerie. Ces mandats sont payés sans avis préalable par la Banque Nationale qui est le caissier de l'Etat. « Ce sont des avances de Trésorerie, avances que le Trésor, banquier de l'Etat fait au budget et qui lui seront remboursées ultérieurement après justification de la dépense ». Cette pratique illégale est malheureusement tolérée par le Parlement.

Ainsi, même avec un contrôle très strict, une classification rationnelle des dépenses publiques s'impose.

Telle est la principale leçon à tirer de l'étude du budget belge.

§ II. — *L'Italie*

Le budget italien se compose :

- 1° d'un état des prévisions de recettes;
- 2°, d'autant d'états des prévisions de dépenses qu'il y a de ministères;
- 3° d'un résumé faisant ressortir le résultat final de l'exercice c'est-à-dire l'équilibre, le déficit ou l'excédent de recettes.

Notre étude ne portant que sur les dépenses, ce sont les états de dépenses que nous nous bornerons à étudier. Il y en a, avons-nous dit, un par ministère. Chacun de ces états est divisé en deux titres : Titre 1^{er} : Dépenses ordinaires; Titre II : Dépenses extraordinaires. Ces deux titres font à leur tour l'objet d'une division en quatre sections, savoir : Dépenses effectives, mouvement de capitaux (*movimento di capitali*), dépenses pour la construction de voies ferrées, dépenses pour ordre (*partite di giro*).

Dans la première section : « Dépenses effectives » se trouvent les dépenses ayant réellement pour effet une diminution du patrimoine de l'Etat. Citons par exemple les dépenses pour le service des intérêts de la Dette publique, pour le paiement de leurs traitements aux fonctionnaires, etc...

Dans la section 2 : « Mouvement de capitaux » sont placées les dépenses qui ne diminuent en rien le patrimoine de l'Etat.

Cette section contient, par exemple, les dépenses pour l'amortissement de la Dette publique. En effet, lorsqu'il emploie une partie des impôts qu'il perçoit à amortir sa dette, l'Etat aliène, sans doute, une partie de son avoir, partie qui est constituée par la somme qu'il décaisse mais la perte qu'il aurait pu de ce fait subir est compensée par l'augmentation de valeur prise par son patrimoine lorsqu'il l'a dégagé d'une dette qui le grevait. Au fond, l'Etat ne s'est ni enrichi ni appauvri, il y a donc eu un simple « mouvement de capitaux ».

Le titre de la Section III : « Dépenses pour la construction des voies ferrées » est assez explicite par lui-même pour qu'il ne soit pas besoin d'insister sur son contenu.

Enfin, dans la IV^e section : dépenses pour ordre (partie di giro) s'inscrivent les dettes que l'Etat peut avoir vis-à-vis de lui-même. On y trouve par exemple les frais de location que l'Etat usager d'un bâtiment national se doit à lui-même, les intérêts qu'il paye aux titres de sa propre dette qu'il a en portefeuille, etc...

Parmi les dépenses effectives ordinaires, on distingue les dépenses fixes et les dépenses variables. Sont considérées comme fixes les dépenses qui résultent de lois organiques ou d'engagements permanents et qui ont des échéances déterminées. Toutes les autres sont classées parmi les dépenses variables.

Les dépenses fixes présentent cette particularité qu'elles ne sont pas soumises au vote annuel des Chambres; en outre, au cours de l'exécution, au lieu d'être ordonnancées par le Ministre compétent, elles sont comprises dans les rôles et payées sur de simples autorisations émanées de l'Intendant de la province.

Dans les dépenses effectives, il faut encore mettre à part les dépenses obligatoires et les dépenses d'ordre. Les dépenses obligatoires sont comprises chaque année dans une nomenclature annexée à la loi de Finances; en cas d'insuffisance des crédits qui leur sont affectés, elles peuvent être imputées

sur un fonds de réserve spécial auquel un crédit est ouvert par le budget. Il en est de même pour les dépenses d'ordre, c'est-à-dire pour celles qui ne sont que la conséquence de recettes.

Telle est la classification des dépenses dans le budget italien. Disons tout de suite qu'elle n'est pas satisfaisante. Elle présente en effet la plupart des vices de la classification française. Tout d'abord il faut signaler le principe du groupement des dépenses suivant les ministères qui les effectuent. Nous avons déjà dit tout ce qu'il fallait penser de ce principe et nous le condamnerons en Italie pour les raisons qui nous l'ont fait condamner en France. En le conservant, on ne peut classer les dépenses de l'Etat d'une façon logique.

D'autre part, la division en quatre parties : dépenses effectives, mouvement de capitaux, dépenses pour la construction des voies ferrées, dépenses pour ordre est, comme la division en cinq parties adoptée en France, beaucoup trop large. Elle laisse toute latitude à l'Administration pour cacher son jeu par un désordre savamment combiné et permet tous les abus que nous avons signalés dans notre pays. Il n'est donc pas étonnant de retrouver dans les ouvrages italiens de science des finances les mêmes critiques que celles que nous avons trouvées dans les livres français correspondants. Voici par exemple ce qu'écrit M. le Professeur de Brun dans son traité de comptabilité publique (*contabilita dello stato*, page 73 : « Un examen attentif de chaque chapitre (du budget) conduirait à cette constatation que plusieurs d'entre eux font double emploi avec d'autres chapitres du même budget. Les administrations les plus importantes de chaque ministère cherchent à s'isoler les unes des autres et à maintenir chacune à outrance leur propre autonomie administrative. Chacune de ces grandes administrations inscrit dans le budget, sans s'occuper en quoi que ce soit de ce qu'y ont inscrit les autres, les chapitres que nécessite le fonctionnement de ses services respectifs et c'est ainsi qu'une série de petits budgets viennent à se constituer dans le budget d'un même ministère. Il s'ensuit une multiplication du nombre de chapitres dont plusieurs pourraient

être utilement fondus, une lutte sourde entre les administrations d'un même ministère, lutte dont l'enjeu est constitué non pas seulement par l'indépendance respective de chaque administration vis-à-vis de l'autre, mais bien aussi par la suprématie de l'une des administrations sur l'autre ».

De ces luttes c'est surtout la nation qui est la victime. On conçoit en effet que les services publics ne peuvent être bien gérés lorsque ceux qui ont la charge de cette gestion, loin de s'entendre, multiplient les manœuvres pour se mettre mutuellement dans de mauvais pas.

Quant à la multiplicité des chapitres nous en avons vu les conséquences en France. Elles sont les mêmes en Italie : « Dans un budget, dit en effet le Prof. de Brun (*op. cit.*, page 361) la multiplicité des chapitres contenant des dépenses de même nature est à condamner. Elle présente le péril de disperser les fonds et cela donne lieu à des abus fréquents, spécialement dans les dépenses relatives au personnel, car les gouvernements parlementaires sont naturellement enclins à accroître toujours davantage la bureaucratie de toute sorte ».

De même encore, il convient de signaler dans le budget italien cet autre vice que nous avons relevé dans notre étude du budget français et que signale M. le Prof. de Brun (*op. cit.*, page 361, note 1). « Le budget italien, surtout jusqu'à ces dernières années présentait des libellés de chapitres condamnables au point de vue de leur clarté. A la suite des remontrances de la Cour des Comptes dans l'exercice de son contrôle sur l'exécution du budget et dans ses rapports annuels au Parlement, la rédaction des chapitres s'est un peu améliorée; cependant les épithètes vagues sont encore nombreuses et cela est condamnable parce que le gouvernement peut de la sorte appliquer les crédits votés par le Parlement à des fins capricieuses et arbitraires qui ne sont pas du tout celles voulues par le législateur. « Toutes ces doléances, nous les avons faites nous-mêmes en étudiant le budget français et cela nous montre que la classification italienne qui présente à peu près les mêmes vices que la classification française est loin d'être satisfaisante et recommandable.

Cependant, il est plusieurs points où la méthode italienne présente des avantages sur la méthode française. Tout d'abord l'on donne en Italie, aux membres du Parlement cet élément de comparaison qui leur fait, en France complètement défaut. A l'appui du budget italien, on présente en effet, le compte définitif de l'exercice précédent. D'autre part, les budgets et les comptes définitifs présentent toujours en Italie les mêmes divisions, si bien qu'il est possible de comparer les budgets ainsi que les comptes définitifs des divers exercices et de rapprocher le budget d'un exercice du compte définitif de ce même exercice.

Outre ces avantages, l'Italie possède encore celui d'avoir un mode de contrôle de l'exécution du budget beaucoup plus parfait que celui qui est en vigueur en France.

Comme la Cour des Comptes belge, la Cour des Comptes italienne est en effet chargée du contrôle préventif des dépenses de l'Etat; et même ce contrôle s'exerce en Italie encore plus pleinement qu'en Belgique puisque de par la loi tous les décrets royaux, quel qu'en soit l'objet, doivent être présentés à son visa. En réalité ce ne sont que les décrets pouvant avoir une répercussion financière qui sont soumis à ce visa, mais, même avec cette restriction, le domaine d'action de la Cour des Comptes italienne est encore très vaste. La Cour doit également approuver les contrats de l'Etat, autoriser les dépenses et les ordonnancements ministériels. Si la Cour refuse son visa, l'exécutif peut passer outre; en effet, le Conseil des Ministres peut décider de ne pas tenir compte du refus de visa de la Cour, celle-ci est alors obligée de s'exécuter, mais elle vise « avec réserves ». Le conflit entre la Cour et le Gouvernement n'est pas cependant vidé pour cela. La Cour, en effet, saisit tous les quinze jours les Présidents des deux Chambres des enregistrements avec réserves et elle y joint un exposé des motifs qui est rédigé par l'Assemblée générale. Deux commissions permanentes au Sénat et à la Chambre sont chargées de l'examen de ces exposés des motifs et rédigent des rapports sur lesquels l'Assemblée doit statuer. C'est donc le législatif qui est le juge suprême dans ce genre

de conflits. En outre l'exécutif ne peut passer outre au refus de visa de la Cour des Comptes si ce refus est causé par une violation de la loi budgétaire.

Le contrôle préventif de la Cour des Comptes italienne est très rationnellement organisé et permet, dans une certaine mesure, de pallier aux mauvaises conséquences de la classification défectueuse des dépenses publiques qui est en vigueur dans ce pays. Cependant, vu la négligence du Parlement, le mécanisme italien ne fonctionne pas d'une façon parfaite; il tourne un peu à vide (1).

Enfin, il est un quatrième point sur lequel la classification des dépenses publiques italiennes est supérieure à la classification des dépenses publiques françaises. La division italienne en quatre parties présente, en effet, sur notre division en cinq parties ce gros avantage, qu'envisagée d'un certain point de vue elle est utile et rationnelle. Pour le montrer, il est nécessaire d'indiquer en quelques mots les principes fondamentaux de la comptabilité publique de l'Italie. La comptabilité publique italienne présente ce caractère particulier d'être une comptabilité patrimoniale. Aux yeux de son fondateur, M. Cerboni, l'Etat « n'est qu'une sorte d'entreprise qui a devant elle une carrière indéfinie ». De ce principe général découle par voie de conséquence, la théorie suivante exposée par Cerboni dans les notes explicatives de son ouvrage sur le système logismographique « L'Etat comme tous les organismes économiques, administratifs, a une personnalité juridique propre et, par conséquent, des droits et des devoirs patrimoniaux qui constituent ce que l'on appelle en langage administratif son actif et son passif. Dans une comptabilité rationnellement établie pour l'administration d'un état, il est de toute nécessité qu'il y ait un compte qui le représente de telle façon que dans le « Doit » se trouve son passif et dans l'« Avoir » son actif. De ce fait découle naturellement et spontanément cette conséquence qu'en regard de ce compte,

(1) Voir à ce sujet l'article de M. Jèze dans le n° 3 de la *Revue de Science et de Législation Financière* de 1917. « Le fonctionnement pratique du système italien sur le contrôle préventif de la Cour des Comptes, en particulier touchant l'engagement des dépenses », page 319.

un autre compte doit être placé qui représente les organes qui sont créanciers du passif de l'Etat, débiteurs de ses créances ou responsables juridiquement de son avoir tant mobilier qu'immobilier. Ces deux comptes, ceux de l'Etat propriétaire et des agents et correspondants, se contrôlent constamment l'un l'autre, et, en constituant ce que l'on appelle la balance patrimoniale, mettent en continuelle évidence cet axiome bien connu : « Le crédit du propriétaire correspond au débit des agents et correspondants, le débit du propriétaire correspond au crédit des agents et correspondants ». Pour mettre en pleine évidence la gestion du budget dans toutes ses relations avec la gestion de l'inventaire patrimonial, Cerboni a imaginé une méthode de comptabilité spéciale : la logismographie. D'une manière générale cette méthode consiste à tenir parallèlement deux séries d'écritures qui envisagent chaque opération sous deux aspects différents, l'une en se plaçant au point de vue budgétaire, l'autre au point de vue de l'inventaire patrimonial. « Présenté sous cette double forme, dit Cerboni, le compte final de l'exercice ne sert pas seulement à faire connaître les résultats du budget et la situation du Trésor, mais il sert surtout à établir l'actif et le passif de l'Etat au commencement et à la fin de la gestion, en d'autres termes, à faire ressortir sous leurs aspects les plus divers les résultats économiques généraux de l'exercice ».

Ainsi, dans cette conception, le budget n'est plus qu'un ensemble de prévisions dont la réalisation affecte, soit en augmentation soit en diminution, la consistance du patrimoine de l'Etat. Il s'ensuit que les opérations prévues et autorisées par le budget n'ont pas le même caractère. Si l'Etat aliène à prix d'argent une forêt ou un bien domanial quelconque, il y a, tout d'abord, diminution du patrimoine et augmentation de l'encaisse du Trésor. Si le prix de la vente sert à rembourser une dette d'égale somme, il n'y a ni gain ni perte; s'il sert au contraire à couvrir les dépenses ordinaires du budget, il y a perte. Réciproquement, si l'on utilise le produit de l'impôt à amortir la dette ou à construire des lignes télégraphiques, la dépense correspond à un accroisse-

ment du patrimoine et ne constitue qu'un simple mouvement de capitaux.

De là, la distinction entre, d'une part, les dépenses et les recettes représentant de véritables recettes et de véritables dépenses, produisant une augmentation ou une diminution effectives de la fortune patrimoniale et que, pour cette raison, on appelle dépenses et recettes effectives et, d'autre part, les dépenses et les recettes comme le remboursement de la Dette publique, les achats d'immeubles qui ne représentent qu'une transformation de la fortune patrimoniale de l'Etat et que, pour cette raison, l'on appelle des mouvements de capitaux.

Petit à petit, à mesure que les dépenses pour les chemins de fer se faisaient de plus en plus importantes, on a senti le besoin de les détacher des « mouvements de capitaux » et de les grouper dans une Section spéciale. C'est ainsi qu'est née la troisième partie « Dépenses pour la Construction des Voies ferrées ».

Enfin, il a semblé rationnel de séparer des mouvements de fonds qui donnent lieu à des mouvements réels d'espèces « les dépenses pour ordre » qui consistent uniquement en un jeu d'écritures.

Telle est l'origine de la classification des dépenses publiques de l'Italie. Au regard de la conception italienne de la comptabilité publique on ne peut nier que cette classification soit logique et utile. Il n'en est malheureusement pas de même si l'on considère le but primordial en vue duquel une classification des dépenses doit être effectuée dans le budget d'un pays.

Ce but, c'est de permettre une lecture facile du budget, c'est d'introduire partout la clarté en donnant des cadres assez nombreux pour que l'Administration ne puisse répandre l'obscurité par un désordre savamment combiné, c'est en un mot de permettre un contrôle efficace de la part du Parlement.

Or, ce but, la classification italienne des dépenses publiques ne l'atteint pas. C'est pourquoi, bien qu'elle soit plus

logique et plus utile que celle qui est observée en France, nous ne pouvons la tenir pour bonne.

§ III. — *Les Etats-Unis.*

Jusqu'à ces tout derniers mois, les Etats-Unis ont eu un système budgétaire particulièrement rudimentaire et primitif. « Comme en Angleterre, il n'y avait pas aux Etats-Unis de budget proprement dit. Pas plus que le Parlement britannique, le Congrès américain n'était appelé, chaque année, à voter un tableau général évaluatif et comparatif des dépenses et des recettes publiques. Mais là s'arrêtait la ressemblance entre les systèmes budgétaires des deux pays. Alors qu'en Angleterre, en effet, le chancelier de l'Echiquier expose au Parlement, sous sa responsabilité, l'ensemble des dépenses et des recettes et en dégage le résultat final probable (budget statement), le Congrès des Etats-Unis ne se préoccupait en aucune manière d'assurer chaque année l'équilibre exact entre les recettes et les dépenses. » (1) Seuls les membres du Congrès avaient l'initiative des dépenses et des recettes. Le rôle de l'Exécutif était sur ce point extrêmement réduit. Sa seule mission consistait à donner des éclaircissements au Législatif. Ces éclaircissements étaient contenus dans un certain nombre de documents dont les principaux étaient : 1° la « lettre » adressée, au début de la session, par le Secrétaire du Trésor au speaker de la Chambre des Représentants et contenant « les évaluations de crédits nécessaires pour le service de l'année financière qui devait commencer le 1^{er} juillet suivant. C'était une sorte de budget de dépenses, mais les chiffres que l'on y inscrivait étaient très approximatifs ». 2° Le rapport annuel envoyé au speaker de la Chambre des Représentants par le Secrétaire d'Etat de la Trésorerie en même temps que la lettre. Dans ce rapport étaient passées en revue les finances du Gouvernement pendant l'année financière écoulée; d'autre part, le Secrétaire d'Etat de la Trésorerie y évaluait les dépenses et les recettes probables, à la fois pour l'année financière en cours et pour celle à venir. C'était dans ce document qu'il était possible de découvrir le tableau d'en-

(1). Jèze. *Le Budget*, pages 64 et 65.

semble, mais très approximatif, des dépenses et des recettes fédérales » (1). 3° Les estimates qui étaient des états de prévision de dépenses établis par les divers départements et services. Ces estimates n'avaient que la valeur de simples évaluations arithmétiques destinées à éclairer le Congrès. Les principaux estimates étaient relatifs au Congrès, aux dépenses propres de l'Exécutif, au Trésor, à la Guerre, à la Marine, à l'Agriculture, au Commerce, au Travail, à l'Intérieur, à la Justice, aux Services diplomatiques et consulaires, aux Services indépendants, au District de Colombie, à la Dette publique, etc...

Tels étaient les documents fournis au Législatif par l'Exécutif. Ces documents une fois envoyés au Congrès, le Gouvernement n'avait plus rien à voir dans l'établissement du budget.

Cependant, cette latitude laissée au Congrès avait des limites. Ces limites provenaient du fait qu'il était et qu'il est encore des dépenses auxquelles le Législatif ne peut pas s'opposer. Les dépenses publiques américaines sont en effet divisées en deux branches principales: 1° les dépenses permanentes, qui ne sont pas soumises au vote annuel du Congrès et ne peuvent être supprimées que par l'accord du Président et du Congrès, à moins qu'il ne se forme dans le Congrès une majorité assez forte pour qu'il puisse être passé outre au veto présidentiel; 2° les dépenses annuelles soumises à la règle de l'annalité et qui doivent être couvertes chaque année par des crédits prévus au « general appropriation bill ». Pour ces dépenses, le Congrès est libre d'en agir à sa guise et n'a pas à compter avec le Président.

Tel était le système en vigueur aux Etats-Unis. Il n'est pas besoin de réfléchir très longtemps pour en relever les vices graves. Tout d'abord, il n'est pas possible d'obtenir sans budget une bonne gestion des finances de l'Etat. Seul le budget peut permettre à un pays de savoir où il va; si une nation se refuse à mettre en parallèle des estimations aussi exactes que possibles de ses dépenses et de ses recettes pour

(1) Jèzo. *Le Budget*, page 65.

les exercices à venir, elle risque fort ou d'aller petit à petit à la ruine ou de s'imposer des sacrifices trop lourds. Donc le manque de budget introduit dans les finances d'un Etat une obscurité qui est toujours préjudiciable au pays. Mais ce n'est pas là le seul reproche à adresser au système américain; celui-ci présente en effet un autre vice très grave. Il ne donne pas à l'Exécutif, dans la préparation du budget, le rôle qui lui convient. En fin de compte, c'est l'Exécutif qui sera chargé d'employer les crédits votés, il semble donc qu'il soit mieux renseigné que qui que ce soit sur les besoins qu'il a pour mission de satisfaire. C'est pourquoi un rôle purement consultatif, tel que celui qui lui est donné aux Etats-Unis, ne saurait lui convenir et être propre à assurer à la fois la bonne gestion des finances et des services publics du pays.

Dans ces conditions, il n'est pas étonnant qu'une opposition très vive se soit formée aux Etats-Unis contre ces méthodes. Cette lutte, menée par d'éminents hommes politiques et de grands économistes, aboutit à l'institution d'une Commission spéciale — la Commission on Economy and Efficiency, — chargée d'étudier la question budgétaire. Elle termina ses travaux en 1912 et donna ses conclusions dans un rapport très remarquable où elle préconisa la création d'un budget national.

Le Président Taft fit siens les desiderata de la Commission et, à plusieurs reprises, il insista très vivement auprès du Congrès pour qu'un budget national fut établi. Les arguments de M. Taft sont exposés avec une force particulière dans une lettre écrite par lui à l'Hon. Franklin Mac Veagh, Secrétaire du Trésor, et où nous relevons particulièrement les passages suivants: « Les Etats-Unis sont le seul des grands pays à n'avoir pas de budget. Chaque année, le Congrès accorde des crédits (appropriations) de plus en plus importants, basés sur les estimates soumis par des fonctionnaires agissant comme agents passifs du Congrès en vertu d'une loi qui ne contient aucune clause relative à la critique et à la révision de l'Exécutif... Les prescriptions légales concernant les estimates reposent en effet sur la théo-

rie suivante: il n'est pas nécessaire de faire l'inventaire avant de voter les crédits (appropriation), il n'est pas nécessaire de considérer les ressources ou les recettes du Trésor. Le Congrès a donné l'ordre à chaque fonctionnaire exécutif de lui soumettre un état de ses besoins (estimate) par l'intermédiaire du Secrétaire du Trésor; celui-ci joue le rôle de messenger officiel, sans aucun pouvoir d'appréciation, à moins qu'un chef de département néglige de préparer une demande de crédit dans la forme prescrite par le Congrès, auquel cas le secrétaire du Trésor doit soumettre un estimate à sa place. Le Congrès a créé des commissions d'appropriations qui seules ont le pouvoir de critiquer et de réviser les demandes des chefs de départements. Toutefois, même dans sa propre organisation, le Congrès a négligé d'ordonner l'examen des dépenses et des estimates de crédits en les rapprochant des recettes. En réalité, le gouvernement ne possède aucun exposé exact des ressources et du passif; les finances sont donc administrées sans qu'il y ait un tableau montrant le rapport entre les dépenses et les recettes, ou indiquant les résultats de la politique financière suivie; les rapports sur les dépenses et les estimates exigés par la Loi ne sont pas méthodiques, manquent d'uniformité dans la classification et ne peuvent être résumés de manière à donner au Congrès, au Président ou au peuple un tableau de ce qui a été fait ou de ce qu'on se propose de faire ». En outre, « des projets qui soient bien adaptés aux besoins d'un service public éminemment technique ne peuvent être convenablement préparés que par ceux qui sont au fait du détail des affaires. Jusqu'à ce qu'il soit stipulé que c'est à l'administration qu'incombe la tâche d'élaborer ces projets mûrement et sous sa responsabilité, puis de les déposer devant le Congrès pour servir de base à l'action législative, le pays ne peut s'attendre qu'à une administration capricieuse et gaspilleuse des affaires publiques ». Ces paroles si sages et si vraies ne purent convaincre la Chambre des représentants; celle-ci était, en effet, en majorité démocrate alors que M. Taft était républicain, aussi était-elle particulièrement jalouse de ses

prérogatives. Les croyant menacées par les efforts de M. Taft en vue de l'adoption d'un budget national, elle se refusa à suivre le Président.

Cependant après la guerre, les Etats-Unis qui avaient fourni un effort énorme tant au point de vue militaire qu'au point de vue financier, sentirent le besoin de faire des économies; devant cette impérieuse nécessité les querelles de parti ne pouvaient avoir grand poids. Aussi, les idées de M. Taft se sont-elles imposées et, le 10 juin 1921 une loi a été promulguée par laquelle un budget national a été créé aux Etats-Unis.

La loi de juin 1921 réglemente à la fois : le contenu du budget, sa préparation et le contrôle de son exécution.

« Le budget, y est-il dit, présentera en résumé et en détail :

a) les prévisions (estimates) de dépenses et les crédits qui, de l'avis du Président, sont nécessaires pour permettre au gouvernement de remplir sa tâche pendant l'année fiscale qui va suivre, par exception, les prévisions de dépenses du pouvoir législatif et celles de la Cour suprême des Etats-Unis qui devront être transmises au Président avant le 15 octobre de chaque année seront incorporées dans le budget par le Président telles quelles et sans qu'il puisse y introduire de changement.

b) les prévisions des recettes que le gouvernement es-compte recouvrer durant l'année fiscale qui va suivre, en vertu :

1° des lois existantes à l'époque où le budget a été transmis;

2° des propositions d'augmentation d'impôts s'il y en a dans le budget.

c) les dépenses et les recettes du gouvernement durant la dernière année fiscale connue.

d) les prévisions de dépenses et de recettes du gouvernement durant l'année fiscale en cours.

e) le montant des crédits (appropriations) annuels, permanents ou autres y compris les reliquats des crédits de

l'année fiscale précédente et transmis à l'année fiscale en cours.

f) la situation du Trésor à la fin de l'année fiscale en cours et celle escomptée pour la fin de la prochaine année fiscale si les propositions financières contenues dans le budget sont adoptées.

g) Tous les frais essentiels concernant la dette consolidée ou autre de l'Etat.

h) Enfin, tous états financiers et toutes données qui, de l'avis du président, sont nécessaires ou désirables pour faire connaître, dans tous les détails possibles, les conditions financières du gouvernement ».

La loi de juin 1921 indique aussi le rôle du président dans l'établissement du budget. Ce rôle est désormais très important. Le Président est en effet chargé par cette loi de recommander au Congrès, en cas de déficit, l'établissement de tels impôts, l'émission de tels emprunts ou l'emploi de tels moyens qu'il juge nécessaires pour y parer; dans le cas où c'est au contraire un excédent de recettes qui se produit, le Président est chargé de faire au Congrès pour l'emploi de cet excédent telles recommandations qu'il juge conformes à l'intérêt public. C'est encore le Président qui transmet au Congrès les estimates supplémentaires pour faire face aux dépenses qu'il juge devoir être la conséquence de lois votées depuis la transmission du budget au Congrès, ou aux dépenses qu'il croit nécessitées par l'intérêt public.

Le Président doit accompagner ces estimates d'un exposé des raisons qui les motivent, dans cet exposé il doit également faire connaître les causes pour lesquelles lesdits estimates n'ont pas été compris dans le budget. Dans le cas où ces nouvelles propositions de dépenses auraient pour conséquence de rompre l'équilibre du budget, le Président est tenu de proposer au Congrès tels moyens qu'il juge propres à parer au déficit.

La loi de juin 1921 ne donne guère de détails sur la forme du budget. Tout d'abord, il y est posé en principe que « tous les textes réglementant la disposition et l'agencement

des prévisions de crédits (estimates of appropriations) et des états de dépenses (statements of expenditures) restent valables, sauf les dispositions de la présente loi ». D'autre part, il y est édicté que « les estimates of appropriations seront accompagnées d'états indiquant dans tous les détails et dans les formes les plus propres à éclairer le Congrès, les modes d'emploi de tels et tels crédits ainsi que des crédits correspondants dans l'année fiscale en cours et dans la dernière année fiscale connue ». Outre le budget, le Président devra transmettre au Congrès le premier lundi de décembre 1921 un budget spécial pour l'année fiscale se terminant le 30 juin 1923; la loi d'avril 1921 désigne ce budget spécial sous le nom d'« alternative budget »; cet alternative budget est simplement le budget tel que le désirerait le Président; le Président possède en effet pleins pouvoirs pour dresser ce budget absolument comme il lui plaît. Il choisit telles classifications, telles mises en articles (itemizations) qu'il juge utiles et affecte à tel ou à tel poste, telle ou telle somme qu'il croit juste.

La préparation du budget proprement dite est confiée par la loi de juin 1921 à un bureau spécial du département de la Trésorerie, le bureau du budget. C'est également ce bureau qui, sur les données du Président, prépare l'alternative budget, c'est lui, enfin, qui est chargé de dresser tous les estimates supplémentaires.

Afin de s'acquitter de sa tâche, le bureau du budget a tous pouvoirs pour rassembler, corriger, reviser, réduire ou augmenter les divers estimates qui lui sont remis par les différents départements ou services. Ces estimates sont préparés dans chaque département ou service par un fonctionnaire spécial : le « budget officer » nommé à cet effet par le directeur du département ou du service. Les estimates dressés par le budget officer doivent être révisés par le chef du département ou du service et soumis au bureau du budget au plus tard le 15 septembre de chaque année. Si le directeur d'un département ou d'un service ne fait pas le nécessaire, le Président doit faire préparer les estimates de ce département

ou de ce service en se basant sur l'activité et les attributions de ce département ou de ce service.

Le bureau du budget n'est pas seulement chargé par la loi d'avril 1921 de préparer le budget, il doit aussi faire très régulièrement une étude détaillée des divers départements ou services pour que le Président, à l'aide des observations du bureau, puisse, en pleine connaissance de cause, d'une part réaliser des réformes qui introduiraient une plus grande économie et un rendement meilleur dans la gestion des affaires publiques, d'autre part, modifier les méthodes de travail, les sphères d'activité, etc... de tels et tels établissements ou services. Toutes les observations du bureau du budget doivent être mentionnées dans des rapports adressés au Président. Ces rapports, le Président est tenu de les transmettre au Congrès, en faisant sur les divers points qui y sont envisagés telle ou telle recommandation qu'il juge utile. Le bureau du budget doit également fournir aux Comités des crédits (committees of appropriations) du Congrès ainsi qu'au Président tous renseignements qu'ils peuvent lui demander. Pour être à même de renseigner le Président sur tel ou tel point que celui-ci lui demande d'élucider, le directeur du bureau du budget ou un de ses représentants a droit d'entrée dans tout département ou service et peut examiner tous les livres, documents, papiers et rapports de ce département.

Enfin le bureau du budget est chargé de codifier toutes les lois ou parties de lois relatives à la préparation et à la transmission au Congrès d'états (statements) de recettes et de dépenses et des prévisions de crédits (estimates of appropriations).

Pour assurer le contrôle de l'exécution du budget, la loi américaine d'avril 1921 crée un grand organisme central de la comptabilité : le general accounting office. Cet organisme indépendant des départements exécutifs est placé sous le contrôle et la direction du contrôleur général des Etats-Unis. Le general accounting office est également chargé de faire pour le Congrès des rapports périodiques où est examinée

la nécessité de telle ou telle réforme. Enfin cet organisme doit signaler au Congrès les dépenses faites ou les contrats conclus par les divers départements en violation de la Loi (1).

Telle est très brièvement analysée la loi d'avril 1921. Ce n'est que lorsque cette loi aura été appliquée en entier que l'on pourra examiner la classification des dépenses publiques aux Etats-Unis; dans le régime autrefois en vigueur, il n'y avait pas, en effet de classification; nous espérons que les Etats-Unis profiteront des leçons que leur a donné l'étude des systèmes budgétaires étrangers pour éviter le grave défaut que constitue le manque d'une classification rationnelle des dépenses de l'Etat.

§ IV. — *L'Angleterre*

Ce qu'en Angleterre on appelle le budget ne correspond pas du tout à l'état de prévision des dépenses et des recettes probables que nous désignons en France sous ce nom. C'est plutôt dans les estimates qu'il faudrait, en Angleterre, rechercher quelque chose de correspondant au budget français.

Le budget anglais, c'est, à proprement parler « la bourse de l'Etat ». « Au commencement de l'année financière, dans les six ou sept premiers jours d'avril, le chancelier de l'Echiquier apporte cette bourse à la Chambre des Communes formée en comité des voies et moyens et l'ouvre devant elle. Il rappelle ce qu'elle contenait un an auparavant, donne un état des sommes qui y sont entrées et de celles qui en sont sorties dans l'année, compte ce qui lui reste et fait connaître le montant probable des ressources sur lesquelles il se fie ou qu'il est obligé de demander pour faire face aux besoins qu'il prévoit. On a donné par extension le nom de budget à ce discours du chancelier de l'Echiquier. Le budget anglais ressemble donc plutôt à l'exposé des motifs de nos budgets (Aug. Arnauné. *Economiste français*, 11 avril 1885, page 453). Ce qui correspond à notre budget proprement dit, ce sont, nous

(1) Le texte *in extenso* de la loi du 30 juin 1921 se trouve dans le *Bulletin de statistique et de législation comparée*, n° de septembre 1921, page 621.

L'avons vu, les estimates. Ces estimates qui sont des états de prévoyance de dépenses et de recettes dressés par les administrations et, en règle générale, revus par le bureau de la Trésorerie, se divisent en deux grandes catégories. Ces deux catégories n'ont pas, au point de vue juridique, la même valeur.

Tout d'abord il existe certaines dépenses et certaines recettes faisant chaque année l'objet d'une simple évaluation arithmétique de la part du Chancelier de l'Échiquier. « Le Parlement ne s'en occupe pas personnellement, il n'émet aucun vote à leur égard, même pour les constater et les prévoir ». Il n'y a donc pas à se demander si le Parlement les autorise chaque année; le pouvoir des agents administratifs d'engager et de payer ces dépenses n'est, en aucune façon et sans aucune équivoque possible, subordonné à aucun vote du Parlement britannique. Encore une fois ce vote n'intervient pas. » (Jèze: le Budget, page 61). Ainsi, l'autorisation donnée une fois pour toutes par le Parlement de percevoir ces recettes et de payer ces dépenses subsiste tant qu'une loi nouvelle ne l'a pas modifiée.

« Rentrent dans cette première catégorie :

a) les dépenses dont l'engagement a été autorisé une fois pour toutes par le Parlement et dont le paiement sera effectué une fois pour toutes sur l'ensemble des recettes publiques; on les appelle « charges on the consolidated fund » parce qu'elles chargent une fois pour toutes l'ensemble des revenus publics (the consolidated fund);

b) les revenus dont l'assiette et le recouvrement ont été prescrits une fois pour toutes par le Parlement ». (Jèze, Le Budget, page 61).

Le Consolidated fund remonte à l'avènement de Guillaume III après la Révolution de 1688. Jusqu'alors, on n'avait jamais distingué les fonds destinés à la couronne de ceux consacrés aux services publics; le souverain disposait des uns et des autres, bien entendu les services publics en pâtirent. C'est pourquoi le Parlement, dès qu'il fut le maître, convint d'affecter des revenus spéciaux à l'entretien de la

maison du roi et aux dépenses convenables à la dignité de la couronne. A la liste civile furent jointes certaines dépenses invariables et inévitables telles que les intérêts de la Dette publique et quelques autres de minime importance. Leur groupe voté une fois pour toute prit le nom de fonds consolidé.

Les dépenses qui entrent aujourd'hui dans le Consolidated fund sont la liste civile, certaines grandes pensions civiles et militaires, les intérêts de la Dette inscrite et ceux de la Dette flottante, la dotation du Président de la Chambre des communes, le traitement de certaines cours supérieures de la magistrature, des services diplomatiques, certaines dépenses pour l'amélioration des routes, etc. . .

La seconde catégorie d'estimates comprend les dépenses faisant chaque année l'objet non seulement d'une évaluation arithmétique, mais aussi d'une autorisation de la part du Parlement. Ces dépenses ne peuvent être effectuées que si le Parlement les autorise et cette autorisation n'est valable que pour l'année budgétaire. Une fois cette année écoulée, l'autorisation du Parlement devient caduque. Les dépenses entrant dans cette seconde catégorie d'estimates portent le nom de « supply services ».

Les supply services font l'objet de quatre estimates : un pour l'armée (Army service), un pour la marine (Navy service), un pour les services civils (Civil services), un pour le département du revenu.

Telles sont les 2 grandes subdivisions entre lesquelles sont réparties les dépenses publiques anglaises. Il n'est pas possible de trouver rationnelle la répartition de ces dépenses entre les « charges on the consolidated fund » d'une part et les « supply services » de l'autre. Cette division si elle s'explique historiquement, ne peut s'expliquer logiquement.

Par contre, la classification des dépenses constituant les supply services et faisant l'objet des quatre estimates indiqués ci-dessus est assez rationnelle; c'est la plus rationnelle de celles que l'on trouve parmi les budgets des grands pays du monde.

Les estimates sont divisés en classes, les classes en chapitres (votes) les votes en sous-chapitres (subheads), les subheads en articles (items). Signalons en passant que, sauf pour l'Army et le Navy service les virements sont interdits de vote à vôte, mais permis d'item à item.

La classification adoptée pour les supply services est, avons nous dit, la meilleure de celles que l'on rencontre dans les budgets des divers pays. En effet, nous y voyons pour la première fois, dégagé le principe d'une bonne classification des dépenses de l'Etat c'est-à-dire le groupement de ces dépenses suivant leur objet. Tout d'abord la répartition des supply services entre les quatre grands groupements : Armée, Marine, Services civils, département du revenu, est assez logique. Dans les deux premiers groupes sont les dépenses militaires, dans le troisième les dépenses pour les services civils, dans le quatrième les frais de perception, des revenus publics.

D'autre part, à l'intérieur de chaque subdivision, nous ne trouvons pas le classement arbitraire par ministères que nous avons partout rencontré jusqu'ici, mais bien au contraire des groupements où sont réunies toutes les dépenses faites pour le même objet. C'est ainsi que les dépenses des services civils sont réparties en sept classes, savoir : 1° travaux et bâtiments publics; 2° traitements et dépenses des départements civils; 3° instruction, sciences et arts; 4° droit de justice; 5° services diplomatiques et coloniaux; 6° services non effectifs et charitables et services divers; 7° pensions de vieillesse, bourses de travail, assurances, etc...

La même logique préside à l'établissement des chapitres (votes). La classe des travaux publics et édifices publics par exemple comprend les votes suivants : 1. Palais royaux ; 2. Osborne; 3. Parcs royaux et terrains de jeu; 4. Palais du Parlement; 5. Palais de Justice divers en Grande Bretagne; 6. Edifices diplomatiques et Consulaires; 7. Edifices affectés au service des recettes; 8. Bourses du travail en Grande Bretagne; 9. Services du contrôle du Royaume-Unis; 10. Ports ressortissant au Board of Trade; 11. Port de Peterhead; 12.

Impôts locaux sur les propriétés de l'Etat; 13. Travaux publics et édifices publics en Irlande; 14. Chemins de fer en Irlande; 15. Palais de la Paix à la Haye.

Les subdivisions sont établies d'une manière à peu près aussi rationnelle dans toutes les autres classes; il faut en excepter cependant la classe 6 qui contient les « Services non effectifs et charitables et divers », c'est là qu'on accumule tout ce que l'on ne peut mettre ailleurs. On y trouve par exemple les votes suivants : 1. Pensions de retraites et allocations; 2. Dépenses diverses; 3. Hôpitaux et établissements charitables en Irlande; 4. Commissions temporaires; 5. Remboursements aux fonds d'emprunts locaux; 6. Subventions pour le développement de l'Irlande. 7. Expositions internationales, etc... Cette simple énumération permet de se rendre compte de la diversité des dépenses mises un peu au petit bonheur dans cette classe.

En règle générale la classification adoptée pour les supply services est donc claire, logique et détaillée. De ces avantages découlent une série de conséquences heureuses : tout d'abord, l'on a séparé dans chaque vote les dépenses ayant trait à chacun des trois pays du Royaume-Uni : Angleterre, Ecosse, Irlande et cela est très intéressant. D'autre part, la classification permet d'obtenir des renseignements très précieux.

C'est ainsi que dans son « Traité de la Science des Finances, 1^{er} vol., page 88, M. le Prof. Jèze signale un groupement particulièrement intéressant : « C'est, dit-il, celui des dépenses concernant les fournitures de bureau et les impressions de tous les services (civils ou militaires). Ce groupement forme le chapitre IV (Stationery and Printing, Stationery office) de la classe II (traitement et dépenses des départements civils). Comme les départements sont ensuite décomposés suivant les services, on peut voir d'un coup d'œil l'ensemble des dépenses pour le même objet et le détail par service ».

Enfin, il convient de signaler que la présentation de ces estimates est excellente, « elle est faite dans des documents clairs, bien imprimés, d'un format commode avec tableaux résumés et récapitulatifs très nombreux, des justifications dé-

taillées, des notes explicatives, des index facilitant les recherches ». (Jèze, *op. cit.*, page 88).

En résumé la classification des dépenses publiques anglaises est de beaucoup la plus satisfaisante de toutes celles qui sont actuellement observées dans les principaux pays du monde. Cependant cette classification mérite deux reproches : tout d'abord, il est inadmissible d'admettre, en bonne logique, la distinction toute historique des *supply services* et des *charges on the consolidated fund*.

Cette distinction entrave la pleine application du principe du groupement des dépenses suivant leur objet; il arrive en effet que des dépenses qui, conformément à ce principe, devraient être placées dans le même groupement, soient séparées arbitrairement parce que les unes font partie des *supply services* alors que les autres sont rangées parmi les *charges on the consolidated fund*.

Le second reproche à faire à la classification anglaise, c'est que les *charges on the consolidated fund* ne font l'objet d'aucun groupement logique et sont placées les unes à la suite des autres, un peu au petit bonheur. Cela d'ailleurs n'est pas extrêmement grave parce que les *charges on the consolidated fund* ne sont pas très nombreuses.

Ces réserves faites, la classification anglaise doit être tenue pour satisfaisante.

CHAPITRE IV

ESSAI D'UNE CLASSIFICATION RATIONNELLE DES DÉPENSES PUBLIQUES FRANÇAISES

Nous l'avons déjà dit maintes fois au cours de cette étude : une seule classification est logique et utile, c'est celle qui groupe les dépenses faites pour le même objet. C'est en nous inspirant de ce principe directeur que nous essaierons

d'établir une classification rationnelle des dépenses publiques françaises.

Entre les dépenses publiques de notre pays, il convient d'établir une première discrimination : les dépenses qui sont la conséquence de recettes doivent en effet être distinguées des dépenses effectuées pour le gouvernement du pays. Les dépenses du 1^{er} groupe sont des dépenses nécessaires parce qu'elles constituent le coût de la perception des recettes. Par contre, les dépenses du second groupe sont beaucoup plus facultatives et ne s'imposent en général pas avec la même nécessité que celles de la première catégorie.

Le 1^{er} groupe : « Dépenses qui sont la conséquence de recettes » pourrait être divisé en 3 titres : Titre I : Dette publique; Titre II: Frais de perception des impôts; Titre III: Frais de Régie et d'Exploitation des services publics producteurs de revenus.

En nous basant sur l'Etat A du projet de budget pour l'exercice 1922, les subdivisions à effectuer dans ces 3 titres seraient les suivantes :

TITRE I

Dépenses relatives à la Dette Publique

SECTION I. — Dette Intérieure.

§ I^{er}. — Dette perpétuelle.

§ II. — Dette remboursable à long terme.

§ III. — Dette remboursable à court terme

§ IV. — Dette flottante.

SECTION II. — Dette extérieure.

§ I^{er}. — Dette remboursable à long terme.

§ II. — Dette remboursable à court terme.

Telles seraient les subdivisions du Groupe I : « Dépenses qui sont la conséquence de recettes ». A l'intérieur de chaque paragraphe, on effectuerait tels et tels sous-groupements

que l'on estimerait utiles en s'inspirant du principe posé à la base de cette classification : le groupement des dépenses afférentes à un même objet.

Nous arrivons maintenant au Groupe II : « Dépenses pour le gouvernement du pays ».

La question se pose de savoir quel mode de classement doit être adopté pour ces dépenses. A première vue, il apparaît qu'un premier lot s'en détache immédiatement et doit occuper la première place : ce sont les dépenses relatives aux Pouvoirs publics. Ces dépenses, si elles peuvent être réduites, ne peuvent pas en effet être supprimées du budget car les Pouvoirs publics existent de par la Constitution et ce serait violer le statut fondamental du pays que de refuser à ces pouvoirs les crédits sans lesquels ils ne pourraient exister et exercer leurs prérogatives.

Pour ce qui a trait aux autres dépenses, un mode de procéder assez logique paraît être de les grouper suivant leur utilité plus ou moins immédiate. Ce n'est pas là dira-t-on une tâche facile, car l'utilité est quelque chose d'essentiellement subjectif. Cependant, il semble que cet obstacle ne soit pas insurmontable; il est en effet des dépenses afférentes à un ordre de fonctions que tout le monde s'accorde à voir assumées par l'Etat. Par contre, il en est d'autres qui sont relatives à des services que l'Etat moderne assure contre la volonté de bien de personnes, en sorte qu'il est assez facile d'établir une échelle d'utilité entre les diverses fonctions de l'Etat et ce, en se basant sur le fait que tous les économistes sont plus ou moins unanimes à charger l'Etat des fonctions qu'il assume à l'heure actuelle.

Une première fonction que tout le monde s'accorde à voir assumée par l'Etat, c'est la représentation de la nation à l'étranger. L'Etat doit entretenir des représentants auprès des autres puissances, représentants susceptibles de défendre nos intérêts tant économiques que politiques, de protéger nos nationaux qui vivent à l'étranger et généralement de développer notre influence extérieure; il doit aussi représenter le pays dans les organismes internationaux, participer aux

Conférences internationales; en un mot l'Etat doit diriger la politique extérieure du pays. Les dépenses relatives à cet ordre d'activité doivent donc venir en tête.

Il est également un autre ordre de fonctions que tout le monde s'accorde à attribuer à l'Etat. Ces fonctions constituent celles de l'« Etat gendarme ». L'« Etat gendarme » est chargé

d'assurer l'administration de la justice par laquelle la Société punit les malfaiteurs et tranche les conflits entre particuliers.

d'assurer la sûreté à l'intérieur du pays par l'entretien d'une police qui constitue un remède préventif contre les tentatives des malfaiteurs et qui, lorsque des crimes ou des délits sont commis aide la justice à accomplir son œuvre.

de protéger le pays contre la cupidité des nations étrangères en organisant la défense nationale.

Telles sont les prérogatives de l'« Etat gendarme »; cependant, cette expression d'« Etat gendarme » ne rend pas pleinement l'idée que l'école libérale se fait de l'Etat. A vrai dire, dans l'esprit des adeptes de cette école qui est celle qui veut restreindre au maximum les attributions de l'Etat, celui-ci est chargé encore d'autres fonctions. Tout le monde s'accorde en effet à affirmer que l'Etat doit :

assurer l'administration proprement dite du pays.

assurer également son administration financière.

L'accord n'est plus aussi général quand l'Etat se mêle de l'éducation nationale (enseignement primaire, secondaire, etc...) et de l'économie nationale, c'est-à-dire de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie, des Travaux publics (bien que pour les Travaux publics il y ait peu de discussions). Mais sur ces points encore, les discussions ont perdu de leur force et l'accord tend à se faire. Par contre il n'en est pas de même pour les dépenses sociales et les dépenses coloniales. Beaucoup d'encre a coulé et coulera encore sur la théorie de l'Etat-providence. Bien des discussions se sont engagées et continuent encore sur le point de savoir si un Etat doit chercher à se tailler un empire colonial, en sorte que, sur ces

points, l'accord est loin de s'effectuer. Ainsi les critiques que soulève l'attribution à l'Etat de telle ou telle fonction dont il s'est chargé nous permettent d'établir une échelle d'utilité entre ces fonctions.

En procédant de la sorte, nous classerions les dépenses budgétaires entrant dans la II^e Partie, de la façon suivante :

TITRE II

Frais de perception des Impôts

SECTION I. — Impôts directs.

- § I^{er}. — Dépenses communes à la perception de tous les impôts directs.
- § II. — Dépenses spéciales à la perception de l'impôt foncier.
- § III. — Dépenses spéciales à la perception de la Contribution extraordinaire sur les Bénéfices de Guerre.
- § IV. — Dépenses spéciales à la perception des droits d'enregistrement et de timbre.
- § V. — Dépenses spéciales à la perception des Taxes diverses recouvrées par les représentants de la France à l'Etranger.

SECTION II. — Impôts Indirects.

- § I^{er}. — Dépenses pour la perception des contributions indirectes proprement dites.
- § II. — Dépenses pour la perception des droits de douane.

SECTION III. — Dépenses communes à la perception des Impôts directs et indirects.

- § I^{er}. — Personnel.
- § II. — Matériel et Immeubles.
- § III. — Divers (frais de bureaux, impressions, etc...)

TITRE III

Frais de régie et d'exploitation des divers Services Publics, producteurs de revenus

SECTION I. — Monopoles.

§ I^{er}. — Tabac.

§ II. — Allumettes.

§ III. — Poudres et salpêtres.

§ IV. — Postes, Télégraphes et Téléphones.

SECTION II. — Entreprises industrielles agricoles et commerciales de l'Etat. productrices de revenus.

§ I^{er}. — Chemins de fer de l'Etat.

§ II. — Imprimerie nationale.

§ III. — Journaux officiels.

§ IV. — Manufactures de l'Etat (Sèvres-Gobelins).

§ V. — Domaine fiscal de l'Etat.

Dans chaque paragraphe une distinction serait effectuée, chaque fois qu'il y aurait lieu entre : a) les dépenses pour le personnel; b) les dépenses pour le matériel en distinguant les dépenses pour l'acquisition de matériel neuf des dépenses pour l'entretien du matériel existant; c) les dépenses pour l'acquisition de matières premières, etc...

Passons maintenant au Titre II. Dans ce titre il y aurait lieu de grouper les divers frais afférents au coût du recouvrement d'un même type d'impôt, du moins dans la mesure où cela est possible. Ce groupement peut-être fort intéressant quant au point de savoir quelles sont les méthodes à adopter pour lever les impôts. Nous aurions ainsi les divisions suivantes :

TITRE I

Dépenses relatives aux Pouvoirs publics

SECTION I. — Président de la République.

§ I^{er}. — Dotation du Président de la République.

SECTION II. — Dépenses de la Chambre des Députés.

§ I ^{er} . — Dépenses administratives.	{	a) Personnel.
		b) Matériel.
		c) Frais de bureaux, d'impression et divers.

§ II. — Indemnités aux membres de la Chambre des Députés.

SECTION III. — Dépenses du Sénat.

Mêmes subdivisions que pour la Section II.

TITRE II

Dépenses pour la représentation de l'Etat à l'Etranger.

SECTION I. — Dépenses relatives à la représentation proprement dite de l'Etat à l'Etranger.

A) Services Intérieurs

§ I ^{er} . — Administration centrale du Ministère des Affaires étrangères.	{	1 ^o Personnel:
		a) Traitements.
		b) Indemnités.
		2 ^o Immeubles et matériel.
		3 ^o Frais divers:
		a) Frais de bureau.
		b) Impression de documents diplomatiques.
		c) Archives et Bibliothèques.
		d) Allocations et subventions diverses.

B) Services Extérieurs

§ I ^{er} . — Ambassades et Légations.	{	1 ^o Personnel:
		a) Traitements.
		b) Indemnités.
		2 ^o Immeubles et matériel.
		3 ^o Frais divers:

§ I^{er}. — Ambassades
et Légations.

- a) Frais de correspon-
dance.
- b) Frais de représenta-
tion.
- c) Frais de bureau, d'im-
pression, etc.

§ II. — Consulats (mêmes subdivisions).

SECTION II. — OEuvres d'expansion française à l'Etranger.

§ I^{er}. — OEuvres de propagande française à l'Etran-
ger.

§ II. — OEuvres françaises de bienfaisance à l'Etran-
ger.

SECTION III. — Dépenses pour les organismes Interna-
tionaux.

§ I^{er}. — Société des Nations.

§ II. — Cour de justice internationale.

§ III. — Conférences Internationales diverses.

SECTION IV. — Dépenses secrètes.

TITRE III

Dépenses pour l'Administration de la Justice

SECTION I. — Justice civile.

A) Services Judiciaires

§ I^{er}. — Administra-
tion centrale du
Ministère de la
Justice.

- 1° Personnel:
 - a) Traitements.
 - b) Indemnités.
- 2° Immeubles et matériel.
- 3° Frais divers:
 - a) Frais de bureau.
 - b) Frais de correspon-
dance.
 - c) Frais d'impression,
etc.

§ II. — Tribunaux judiciaires.

- 1° Cour de Cassation.
 - a) Personnel.
 - b) Immeubles et matériel.
 - c) Divers.
- 2° Cours d'Appel.
- 3° Tribunaux de Commerce.
- 4° Justices de Paix et Tribunaux de simple police.
- 5° Conseils de prudhommes.

§ III. — Tribunaux administratifs.

- 1° Conseil d'Etat.
 - a) Personnel.
 - b) Immeubles et matériel.
 - c) Divers.
- 2° Cour des Comptes mêmes subdivisions).
- 3° Conseils de Préfecture.

§ IV. — Frais divers de justice.

- 1° Frais de justice proprement dits.
- 2° Frais de révision des procès.
- 3° Frais d'impression, de statistiques, etc.

B) Services Pénitentiaires

§ I^{er}. — Services pénitentiaires intérieurs.

- 1° Administration centrale.
 - a) Personnel.
 - b) Matériel.
 - c) Dépenses diverses.
- 2° Administration pénitentiaire proprement dite.
 - a) Personnel.
 - b) Immeubles et matériel.
 - c) Dépenses pour les détenus.
 - d) Dépenses diverses.

	Administration pénitentia-
	re proprement dite.
§ II. — Services péniten-	a) Personnel.
tiaires coloniaux.	b) Immeubles et matériel.
.	c) Dépenses pour les dé-
	tenus.

SECTION II. — Justice militaire.

A) Services Judiciaires

	dans l'armée de terre.
§ I ^{er} . — Justice militaire	1° Frais de justice militaire
	en France.
	2° Frais de justice militaire
	dans les Colonies.
§ II. — Justice militaire dans l'armée de mer.	

B) Services Pénitentiaires

	a) Personnel.
§ I ^{er} . — Services pénitentiai-	b) Matériel et immeubles.
res en France.	c) Dépenses pour les détenus.
	d) Dépenses diverses.
§ II. — Services pénitentiai-	Mêmes subdivisions.
res dans les Colonies.	

TITRE IV

Dépenses pour la sûreté intérieure de l'Etat

	a) Personnel.
§ I ^{er} . — Police proprement	b) Immeubles et matériel.
dite.	c) Dépenses diverses (pri-
	mes, etc.).
	a) Personnel.
§ II. — Gendarmerie.	b) Immeubles, matériel,
	chevaux.
	c) Dépenses diverses.

§ III. — Frais de police dans les villes et localités où la police est assurée par l'Etat.

TITRE V

Dépenses pour la Défense Nationale

A) Dépenses pour l'Armée de Terre

SECTION I. — Troupes en garnison en France.

- | | | |
|---|---|---|
| § I ^{er} . — Administra-
tion centrale et
commandement
suprême. | { | a) Personnel.
b) Matériel.
c) Divers (impressions, frais
de bureau, etc.). |
| § II. — Infanterie. | { | a) Entretien des troupes. |
| | | b) Approvisionnements di-
vers. |
| | | c) Constructions. |
| | | d) Entretien du matériel et
des immeubles. |
| | | e) Matériel neuf. |
| | | f) Divers. |
| § III. — Cavalerie (mêmes subdivisions). | | |
| § IV. — Artillerie (mêmes subdivisions). | | |
| § V. — Génie (mêmes subdivisions). | | |
| § VI. — Aéronautique militaire (mêmes subdivis.). | | |
| § VII. — Service de Santé (mêmes subdivisions). | | |
| § VIII. — Intendance militaire (mêmes subdivisions). | | |
| § IX. — Réquisitions militaires (mêmes subdivis.). | | |
| § X. — Train des Equipages. | | |
| § XI. — Arsenaux. | { | a) Personnel. |
| | | b) Matériel. |
| | | c) Matières premières. |
| | | d) Divers. |
| § XII. — Ecoles mi-
litaires. | { | a) Polytechnique. |
| | | b) Saint-Cyr,
etc. |

- | | | |
|------------------------------|---|--|
| § XIII. — Dépenses diverses. | { | a) Instruction physique.
b) Allocations aux militaires soutiens de famille.
c) Dépenses secrètes, etc. |
|------------------------------|---|--|

SECTION II. — Troupes d'occupation.

- | | | |
|---|---|---|
| § I ^{er} . — Bassin de la Sarre. | { | Soldes.
Matériel.
Entretien des troupes.
Divers. |
|---|---|---|

§ II. — Armée d'Orient (mêmes subdivisions).

§ III. — Armée du Levant (mêmes subdivisions).

§ IV. — Troupes d'occupation des anciennes colonies Allemandes et de l'Afrique équatoriale (mêmes subdivisions).

SECTION III. — Troupes coloniales.

- | | | |
|--|---|---|
| § I ^{er} . — Administration centrale. | { | a) Personnel.
b) Matériel.
c) Divers. |
|--|---|---|

- | | | |
|--|---|---|
| § II. — Troupes d'Algérie et de Tunisie. | { | a) Soldes.
b) Approvisionnements.
c) Entretien des troupes.
d) Matériel.
e) Divers. |
|--|---|---|

§ III. — Troupes du Maroc (mêmes subdivisions).

§ IV. — Troupes de l'Afrique occidentale Française (mêmes subdivisions).

§ V. — Troupes de l'Afrique orientale Française (mêmes subdivisions).

§ VI. — Troupes de l'Indo-Chine (mêmes subdivisions).

§ VII. — Troupes des Antilles et du Pacifique (mêmes subdivisions).

B) Armée de mer

§ I^{er}. — Administra-
tion centrale. { a) Personnel.
b) Matériel.
c) Divers.

§ II. — Soldes et allo-
cations des officiers et marins. { a) Soldes.
b) Allocations.

§ III. — Entretien des équipages.

§ IV. — Approvisionnements de la flotte.

{ a) Entretien de la Flotte.
1) Personnel.
2) Matériel.
3) Matières premières.
§ V. — Constructions
navales. { b) Constructions neuves
(mêmes subdivisions).
c) Dépenses communes à
l'entretien et à la cons-
truction.

{ a) Réfections et améliora-
tions (mêmes subdivi-
sions que dans les sous-§
du § 5).
§ VI. — Artillerie na-
vale. { b) Constructions neuves.
c) Dépenses communes aux
deux postes précédents.

§ VII. — Aéronautique maritime (mêmes subdivisions
que dans le § précédent).

§ VIII. — Service de
Santé. { a) Personnel.
b) Immeubles et matériel.

{ a) Dépenses générales com-
munes (Immeubles d'in-
rêt général, ouvrages ma-
ritimes, etc.).
§ IX. — Dépenses di-
verses. { b) Subventions pour re-
cherches scientifiques,
etc.

TITRE VI

Dépenses pour l'Administration intérieure du pays

A) Dépenses pour l'Administration proprement dite

SECTION I. — Services de l'Administration centrale du Ministère de l'Intérieur.

- | | | |
|---|---|--|
| § 1 ^{er} . — Administration cen-
trale. | { | a) Personnel. |
| | | b) Immeubles et matériel. |
| | | c) Divers (frais de bureau, impression, etc.). |

SECTION II. — Services administratifs locaux.

- | | | |
|---|---|--|
| § 1 ^{er} . — Administration dé-
partementale. | { | a) Personnel. |
| | | b) Matériel. |
| | | c) Subventions aux départe-
ments. |
| | { | d) Divers. |
| § II. — Administration
communale. | { | a) Subventions aux com-
munes. |
| | | b) Comités et Commis-
sions consultatifs pour
l'Administration commu-
nale. |

B) Dépenses pour l'Administration financière du pays

Section I. — Administration centrale du Ministère des Finances.

- | | | |
|---|---|--|
| § 1 ^{er} . — Administration cen-
trale. | { | a) Personnel. |
| | | b) Immeubles et matériel. |
| | | c) Divers (bureaux, télé-
grammes, impressions,
etc.). |

Section II. — Organismes locaux.

- § I^{er}. — Trésoreries }
générales. }
a) Personnel.
b) Immeubles et matériel.
c) Divers.

§ II. — Recettes des Finances (mêmes subdivisions).

C) Dépenses pour l'Hygiène publique

SECTION I. — Administration centrale du Ministère de l'Hygiène.

- § I^{er}. — Administra- }
tion centrale. }
a) Personnel.
b) Immeubles et matériel.
c) Divers (frais de bureau, télégrammes, impressions, etc.).

SECTION II. — Lutte contre les maladies et les épidémies.

§ I^{er}. — Service sanitaire maritime.

§ II. — Subventions à des hôpitaux et à des œuvres d'hygiène diverses.

§ III. — Lutte contre la tuberculose.

§ IV. — Lutte contre les maladies et les épidémies diverses.

SECTION III. — Dépenses diverses pour l'Hygiène publique.

§ I^{er}. — Conseils, Commissions et Comités consultatifs.

§ II. — Subventions à divers organes d'étude et de propagande.

D) Dépenses de Secours et d'Assistance

SECTION I. — Administration centrale du Ministère de l'Assistance.

- § I^{er}. — Administra- }
tion centrale. }
a) Personnel.
b) Matériel.
d) Divers.

SECTION II. — Dépenses pour les familles nombreuses.

§ I^{er}. — Subventions aux familles nombreuses.

§ II. — Subventions aux organes divers ayant pour but d'encourager la natalité en France.

SECTION III. — Dépenses en faveur des faibles.

§ I^{er}. — Dépenses destinées à aider les femmes.

§ II. — Dépenses destinées à aider les enfants.

§ III. — Dépenses destinées à aider les vieillards, les infirmes et les incurables.

SECTION IV. — Dépenses diverses.

§ I^{er}. — Secours divers.

§ II. — Frais de fonctionnement des divers corps, Commissions et Comités consultatifs.

SECTION V. — Pensions civiles et militaires.

§ I^{er}. — Pensions civiles.

§ II. — Pensions militaires.

E) Dépenses destinées à protéger les travailleurs et à améliorer leur condition

SECTION I. — Services de l'Administration centrale du Ministère du Travail.

§ I ^{er} . — Administra-	{	a) Personnel.
tion centrale.		b) Matériel et Immeubles.
		c) Divers.

SECTION II. — Dépenses destinées à protéger les travailleurs.

§ I^{er}. — Frais de fonctionnement des corps chargés de faire respecter la Législation ouvrière.

§ II. — Contrôle des Sociétés d'Assurances contre les accidents du travail.

§ III. — Contrôle des Sociétés d'Assurances sur la vie.

§ IV. — Surveillance des opérations de réassurances et d'assurances directes.

SECTION III. — Dépenses destinées à aider les travailleurs.

§ I^{er}. — Retraites ouvrières.

§ II. — Office central de la Main-d'OEuvre nationale.

§ III. — Service de la Main-d'OEuvre étrangère.

§ IV. — Subventions aux Sociétés de Secours mutuel.

§ V. — Aide à la coopération.

§ VI. — Subventions, Indemnités, Encouragements divers à des Associations ouvrières.

SECTION IV. — Retraites à la charge de l'Etat.

§ I^{er}. — Retraites aux anciens fonctionnaires.

§ II. — Retraites aux anciens officiers et soldats.

F) Dépenses pour l'Economie nationale

SECTION I. — Agriculture.

griculture.

Ministère de l'A-
tion centrale du

§ I^{er}. — Administra-

a) Personnel.

b) Matériel.

c) Divers.

a) Missions à l'étranger.

b) Primes à l'agriculture.

c) Subventions aux agricul-
teurs et aux Associations
agricoles.

d) Service de la main-d'œu-
vre agricole.

e) Haras.

f) Hydraulique et génie rù-
ral.

g) Dépenses faites pour
donner aux agriculteurs
une instruction technique.

§ II. — Dépenses en
vue de perfection-
ner et aider l'agri-
culture.

§ III. — Dépenses pour protéger l'agriculture

- a) Service des Epizooties.
- b) Institut de Recherches agronomiques.
- c) Service de la Répression des Fraudes.
- d) Divers.

SECTION II. — Commerce et Industrie.

§ I^{er}. — Administration centrale du Ministère du Commerce et de l'Industrie.

- a) Personnel.
- b) Matériel.
- c) Divers (livres, revues, journaux, impression, frais de bureaux, etc.).

§ II. — Dépenses destinées à protéger et à aider le Commerce et l'Industrie.

- a) Primes et subventions diverses aux commerçants et à leurs groupements.
- b) Prêts aux commerçants et aux banques populaires.
- c) Protection de la propriété industrielle.
- d) Organismes d'expansion économique à l'étranger.
- e) Dépenses pour les expositions diverses.

§ III. — Dépenses destinées à surveiller le Commerce et l'Industrie.

- a) Quote-part du Service de la Répression des Fraudes.
- b) Administration des Poids et Mesures.
- c) Service des Mines.

SECTION III. — Travaux publics et Transports terrestres et fluviaux.

§ I^{er}. — Administration centrale.

- a) Personnel.
- b) Matériel.
- c) Divers.

§ II. — Forces hydrauliques
et distribution d'énergie
électrique.

- a) Dépenses pour les distributions d'énergie électrique.
 - 1° Dépenses de contrôle.
 - 2° Frais d'application de lois diverses sur les distributions d'énergie électrique.
- b) Service des Forces hydrauliques.
 - 1° Personnel,
 - 2° Etudes et recherches.
 - 3° Subventions diverses.

§ III. — Routes.

- a) Administration des Ponts et Chaussées.
- b) Nivellement de la France.
- c) Entretien et réparations des routes et des ponts.

§ IV. — Subventions diverses pour la création de Services d'automobiles.

§ V. — Chemins de fer.

- a) Contrôle des Compagnies de Chemins de fer.
- b) Sommes versées à divers titres par l'Etat aux Compagnies de Chemins de fer.
- c) Dépenses diverses faites par l'Etat pour les chemins de fer (organismes internationaux de transports par voie ferrée, acquisition de terrains pour la construction de voies ferrées, etc.).

- | | | |
|---------------------------------|---|--|
| § VI. — Navigation
fluviale. | { | a) Personnel. |
| | | b) Entretien et amélioration. |
| | | c) Divers (défense contre les eaux, etc.). |

SECTION IV. — Ports et Marine marchande.

- | | | |
|---|---|---------------|
| § I ^{er} . — Administra-
tion centrale. | { | a) Personnel. |
| | | b) Matériel. |
| | | c) Divers. |
- § II. — Officiers de marine et d'équipages.
- § III. — Subventions diverses aux Sociétés de Navigation.
- § IV. — Dépenses en faveur de la pêche maritime.
- | | | |
|------------------------------|---|---------------|
| § V. — Ports mariti-
mes. | { | a) Personnel. |
| | | b) Travaux. |
- § VI. — Dépenses diverses.

SECTION V. — Aéronautique et Transports aériens.

- | | | |
|---|---|---------------|
| § I ^{er} . — Administra-
tion centrale. | { | a) Personnel. |
| | | b) Matériel. |
| | | c) Divers. |
- § II. — Navigation aérienne.
- § III. — Service technique de l'Aéronautique.
- § IV. — Services des Fabrications de l'Aéronautique.
- § V. — Office national météorologique.

TITRE VIII

Dépenses pour l'Education nationale

A) Instruction publique

SECTION I. — Instruction publique proprement dite.

- | | | |
|---|---|---------------|
| § I ^{er} . — Administra-
tion centrale. | { | a) Personnel. |
| | | b) Matériel. |
| | | c) Divers. |
- | | | |
|-------------------|---|-----------------------------------|
| § II. — Archives. | { | a) Archives nationales. |
| | | b) Archives départemen-
tales. |

§ III. — Enseignement supérieur et grands Etablissements scientifiques.

- a) Administration académique.
- b) Facultés.
- c) Bourses de l'Enseignement supérieur.
- d) Ecole des Hautes Etudes.
- e) Ecole normale supérieure.
- f) Collège de France.
- g) Ecole des Langues orientales vivantes.
- h) Ecole française d'Athènes.
- i) Ecole française de Rome.
- j) Muséum d'Histoire naturelle.
- k) Observatoires:
 - 1° Paris.
 - 2° Meudon, etc.
- l) Bureau des Longitudes.
- m) Institut de France.
- n) Académie de Médecine.
- o) Musée d'Ethnographie.
- p) Dépenses et subventions diverses (missions, subventions à divers corps, etc.).

§ IV. — Enseignement secondaire.

- a) Subventions aux Etablissements d'Enseignement secondaire de garçons.
- b) Personnel de l'Enseignement secondaire de garçons.
- c) Subventions aux Etablissements d'Enseignement secondaire de jeunes filles.

§ V. — Enseignement primaire.

d) Personnel de l'Enseignement secondaire de jeunes filles.

e) Bourses et remises à des élèves de l'Enseignement secondaire.

f) Ecole normale de Sèvres.

a) Personnel de l'Enseignement primaire.

b) Ecoles normales supérieures de l'Enseignement primaire.

c) Ecoles normales primaires.

d) Ecoles primaires supérieures et Bourses de l'Enseignement primaire supérieur.

e) Constructions nouvelles et aménagements nouveaux.

a) Bibliothèque nationale.

b) Bibliothèque et Musée de la Guerre.

c) Services généraux des Bibliothèques et Archives.

d) Musée pédagogique.

e) Bibliothèques publiques diverses.

§ VII. — Dépenses diverses.

(Subventions à des gens de lettres, à leurs veuves, etc.

SECTION II. — Enseignement technique.

§ I^{er}. — Administration centrale.

§ II. — Conservatoire national des Arts et Métiers.

- § III. — Ecoles d'Agriculture.
- § IV. — Ecoles d'Enseignement technique industriel.
- § V. — Ecoles commerciales.
- § VI. — Dépenses diverses.

SECTION III. — Beaux-Arts.

- § I^{er}. — Administration centrale.
- § II. — Ecoles des Beaux-Arts.
- § III. — Conservatoire national de Musique et de Déclamation.
- § IV. — Théâtres subventionnés.
- § V. — Dépenses destinées à aider les artistes.
- § VI. — Musées.
- § VII. — Expositions.
- § VIII. — Bâtiments civils et Palais nationaux.
- § IX. — Mobilier national.
- § X. — Monuments historiques.
- § XI. — Service des Eaux de Versailles et de Marly.

TITRE IX

Dépenses à effectuer pour les Colonies

- § I^{er}. — Administration centrale.
- § II. — Personnel d'Administration des Colonies.
- § III. — Dépenses destinées à perfectionner les méthodes de colonisation.
- § IV. — Subventions à des budgets locaux des Colonies.
- § V. — Subventions à des chemins de fer coloniaux.
- § VI. — Dépenses diverses pour les Colonies (Service des phares de Saint-Pierre et Miquelon. Services administratifs des ports de la Métropole, etc.).

Telles seraient les principales divisions d'un budget français établi d'une façon rationnelle. Nous n'avons pas prétendu dresser ici une classification définitive et complète, mais le principe du groupement des dépenses suivant leur objet étant posé à la base de cette classification, il est facile d'établir telles et telles subdivisions que l'on peut juger utiles.

CONCLUSION

Telle est, sommairement exposée, la question de la classification des dépenses publiques. En définitive, nous avons vu que lorsqu'une classification rationnelle des dépenses de l'Etat n'est pas établie dans le budget, celui-ci devient obscur et presque illisible. Or, cette obscurité est un grand mal. Elle vicie le fonctionnement des divers organes constitutionnels. Par elle, le pouvoir exécutif peut se soustraire au contrôle du législateur celui-ci, insuffisamment renseigné, ne connaissant pas la portée exacte de ses votes.

Cette obscurité a un autre inconvénient grave. Elle retarde l'avènement de la vraie démocratie. L'idéal d'une démocratie n'est pas en effet que le peuple élise des représentants et ne s'occupe plus, après les élections, du gouvernement du pays. Bien au contraire, dans une vraie démocratie, la nation doit sans cesse surveiller ses représentants, ne pas les perdre de vue et lorsque ceux-ci sont hésitants il faut que l'opinion publique soit à même de les guider. Ce contrôle incessant du pays ne peut s'exercer si les documents officiels sont tellement touffus et obscurs qu'il faille une éducation spéciale pour être à même de les lire et l'on voit combien à ce point de vue également il serait intéressant d'introduire de la clarté dans le contexte budgétaire.

En terminant, nous tenons cependant à ajouter que si les Chambres ne s'intéressent pas davantage aux côtés techniques des questions financières, si elles continuent à négliger des

tâches aussi importantes que celle de l'examen des comptes définitifs, par exemple, si leurs membres persistent à ne voir dans les questions financières qu'un moyen de prononcer des discours plus ou moins éloquentes et propres uniquement à préparer une réélection ou une place dans le prochain ministère, il n'est pas la peine d'introduire en France une classification rationnelle des dépenses de l'Etat. Cette réforme n'aura de résultats heureux que le jour où le Parlement sera résolu à exercer pleinement son contrôle. M. le Professeur Jèze (Revue de Science et de Législation Financières, 1917, page 322 et suivantes) a, dans des termes très heureux, défini le problème qui se pose : « La tendance des ministres, dit-il, est de mettre de côté dans un grand nombre de cas concrets, les règles générales formulées par les lois et les règlements sous le prétexte plus ou moins fondé que ces règles sont gênantes et que, loin de servir l'intérêt public, leur observation stricte serait néfaste pour la collectivité ». En matière de finances, en particulier, « la tendance des ministres est de ne pas se renfermer dans les cadres du budget de prévision, de faire des dépenses pour des objets non prévus par le budget ou de faire des dépenses pour des objets prévus par le budget, mais au-delà des sommes portées dans l'autorisation budgétaire, dans le Crédit... »

« Il est absolument nécessaire d'élever une digue contre les abus de cette nature. Si le budget n'est pas obéi, s'il n'est pas respecté, il est inutile de perdre son temps à le préparer, à le discuter, à le voter... »

Cependant, « la solution de la question réside uniquement dans la volonté des Chambres d'exercer leur contrôle et dans leur vigilance. Si cette volonté existe, si elle se manifeste d'une manière continue, on peut être certain que les abus disparaîtront... Il faut que nos hommes politiques se pénètrent de cette conviction que de bonnes mœurs parlementaires sont la condition *sine qua non* d'une bonne gestion financière ». C'est une conviction que les membres du Parlement ne semblent pas avoir suffisamment. Ils se désintéressent par trop de questions comme celles que nous avons abordées; loin de

s'opposer aux manœuvres du Gouvernement qui répand à plaisir dans le budget une obscurité prohibant tout contrôle, les Chambres n'ont jamais suivi ceux de leurs membres qui désiraient introduire quelque clarté dans les écritures budgétaires; elles ont toujours donné satisfaction au ministre des Finances qui, bien entendu, s'opposait à toutes ces initiatives. Ainsi le principal remède, celui qui est la condition primordiale d'une guérison complète, c'est la réforme de nos mœurs parlementaires.

Vu : le Président de la thèse,

GASTON JEZE

Le Doyen : F. LARNAUDE

Paris, le 24 novembre 1921.

Vu et Permis d'imprimer,

Le Recteur de l'Académie de Paris,

P. APPELL
